

Turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen edellytykset Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksen näkökulmasta - EU-jäsenvaltion harkintamarginaali vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeisissä olosuhteissa

Janne Kuokka

Pro gradu-tutkielma

Oikeustieteellinen tiedekunta

Helsingin yliopisto

Kansainvälinen oikeus

Ohjaajat: Immi Tallgren, Ukri Soirila

Huhtikuu 2019

Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution– Department	
Tekijä/Författare – Author Janne Kuokka			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen edellytykset Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksen näkökulmasta – EU-jäsenvaltion harkintamarginaali vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeisissä olosuhteissa			
Oppiaine /Läroämne – Subject Kansainvälinen oikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level OTM-tutkielma	Aika/Datum – Month and year Huhtikuu 2019	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages XV + 82	
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Geneven pakolaissopimus on kiistatta keskeisin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden asemaa ja kohtelua sääntelevä kansainvälinen sopimus. Euroopan unionissa on vuodesta 1999 asti ollut tavoitteena luoda EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä, jonka perustana on Geneven pakolaissopimus. Turvapaikanhakijoita koskevalla EU-säätelyllä onkin EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän puitteissa harmonisoitu EU-jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä myös säilöön ottamisen osalta. EU-jäsenvaltiot ovat kuitenkin reagoineet Eurooppaa vuonna 2015 kohdanneeseen pakolaiskriisiin hyvin erilaisin keinoin huolimatta siitä, että niitä sitovat samat Geneven pakolaissopimuksen säännökset ja pakolaissopimukseen perustuvat EU-oikeuden säännökset.</p> <p>Tässä tutkielmassa selvitetään Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja pakolaissopimuksen tulkintaa ohjaavan UNHCR:n ohjeistuksen EU-jäsenvaltioille asettamia vaatimuksia turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen suhteen sekä seurauksia säilöön ottamista koskevien kansainvälisen oikeuden normien rikkomuksista. Tavoitteena on selvittää EU-jäsenvaltion harkintamarginaali vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeisissä olosuhteissa, joissa maahanmuuttovirtojen aiheuttama paine ohjaa valtioiden turvapaikanhakijoita koskevia käytäntöjä ja myös EU:n on poliittisten realiteettien vuoksi täytynyt joustaa EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän alkuperäisistä turvapaikanhakijoiden yhtenäisen ja asianmukaisen kohtelun tavoitteista.</p> <p>Harkintamarginaalin tosiasiallisen kuvan muodostamiseksi tutkielmassa erotetaan toisistaan ja otetaan huomioon sekä oikeudellinen että poliittinen harkintamarginaali. Poliittiset seuraukset turvapaikanhakijoiden kohtelua koskevien kansainvälisen oikeuden normien rikkomuksista voivat olla valtion kannalta jopa kiusallisempia kuin viime kädessä tuomioistuimen määrittämä oikeudellinen vastuu.</p> <p>Tutkimuskysymystä lähestytään tutkielmassa ensin oikeusdogmaattisella otteella voimassaolevan oikeuden sisältöä selvittäen. Tutkielmassa selvitetään Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan vakiintuneiden tulkintojen ja pakolaissopimuksen tulkintaa ohjaavan UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksen sisältö ja näiden normien vaikutukset EU-jäsenvaltion harkintamarginaalin turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen edellytysten suhteen. Koska EU-jäsenvaltioita sitovat Geneven pakolaissopimuksen lisäksi EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset, on tarpeen selvittää myös Geneven pakolaissopimuksen asemaa EU-oikeudessa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen järjestelmässä, jotta myös pakolaissopimuksen epäsuorat vaikutukset EU-jäsenvaltion harkintamarginaaliin tulevat otetuiksi huomioon.</p> <p>Voimassaolevan oikeuden sisällön selvittämisen jälkeen tutkielmassa tarkastellaan ja vertaillaan Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksen näkökulmasta eräiden EU-jäsenvaltioiden turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskevaa lainsäädäntöä ja säilöönottokäytäntöjä vuodesta 2015 alkaen. Vertailuun valitut EU-jäsenvaltiot ovat Suomi, Unkari ja Kreikka. Unkari ja Kreikka ovat saaneet osakseen hyvin voimakasta kritiikkiä turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen käytännöstään, kun taas Suomeen vastaavaa kritiikkiä ei ole kohdistunut edes vuoden 2015 ennennäkemättömien Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijamäärien kohdalla.</p> <p>Vertailun tavoitteena on selvittää, onko EU-jäsenvaltioissa vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana ja jälkeen noudatettu Geneven pakolaissopimuksen ja UNHCR:n ohjeistuksen vaatimuksia turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen edellytyksistä. Tavoitteena on myös selvittää seurauksia harkintamarginaalin rajojen ylittämisestä ja muodostaa kuva EU-jäsenvaltion harkintamarginaalin rajoista Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksen valossa. Huomioon otetaan siis oikeudellisten seurausten lisäksi poliittiset seuraukset.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Euroopan unionin yhteinen turvapaikkajärjestelmä - Geneven pakolaissopimus – Säilöönotto – Turvapaikanhakija - UNHCR			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

# Sisällys

Sisällysluettelo .....	I
Lähteet .....	IV
Lyhenteet .....	XV
<b>1. ALUKSI.....</b>	<b>1</b>
1.1. JOHDANTO .....	1
1.2. TUTKIMUSKYSYMYS JA METODI .....	3
1.3. HARKINTAMARGINAALIN JA SEN RAJOJEN MÄÄRITTÄMINEN .....	5
1.3.1. Oikeudellinen ja poliittinen harkintamarginaali .....	5
1.3.2. Harkintamarginaalin valvonta .....	6
<b>2. GENEVEN PAKOLAISSOPIMUKSEN 31 ARTIKLA JA UNHCR:N SÄILÖÖN OTTAMISTA KOSKEVA OHJEISTUS.....</b>	<b>8</b>
2.1. TAUSTAA .....	8
2.2. GENEVEN PAKOLAISSOPIMUKSEN NYKYINEN ASEMA .....	9
2.3. GENEVEN PAKOLAISSOPIMUKSEN 31 ARTIKLAN TULKINTA .....	11
2.4. UNHCR:N TURVAPAIKANHAKIJOIDEN SÄILÖÖN OTTAMISTA KOSKEVA OHJEISTUS .....	14
2.4.1. Järjestö, tehtävät ja toimivalta .....	14
2.4.2. UNHCR:n kannanotot Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklaa koskien ja vuoden 2012 turvapaikanhakijoiden säilöönottoa koskeva ohjeistus.....	16
2.4.2.1. Taustaa .....	16
2.4.2.2. UNHCR:n vuonna 2012 antama turvapaikanhakijoiden säilöönottoa koskeva ohjeistus.....	18
2.4.2.2.1. Säilöönoton määritelmä ja ohjeistuksen soveltamisala .....	18
2.4.2.2.2. Turvapaikanhakuoikeuden ja liikkumisvapauden kunnioittaminen .....	18
2.4.2.2.3. Säilöön ottaminen poikkeuksellisenä keinona ja säilöön ottamisen vaihtoehdot .....	19
2.4.2.2.4. Säilöön ottamisen perustuminen kansalliseen lakiin, mielivaltaisuuden kieltö, prosessuaaliset takeet ja riippumaton valvonta.....	20
2.4.2.2.5. Säilöönottolaitosten olosuhteet sekä erityisolosuhteiden ja turvapaikanhakijoiden erityistarpeiden ottaminen huomioon .....	21
<b>3. EUROOPAN UNIONIN TURVAPAIKANHAKIJOIDEN SÄILÖÖN OTTAMISTA KOSKEVA SÄÄNTELY .....</b>	<b>23</b>
3.1. EUROOPAN UNIONIN YHTEINEN TURVAPAIKKAPOLITIikka JA GENEVEN PAKOLAISSOPIMUS EU-SÄÄNTELYN PERUSTANA JA TULKINNAN ENSISIJAISENA LÄHTENÄ .....	23
3.2. TURVAPAIKANHAKIJOIDEN SÄILÖÖN OTTAMISTA KOSKEVA EU-SÄÄNTELY .....	26
3.2.1. Säilöön ottamisen edellytykset EU-oikeudessa .....	26
3.2.2. Säilöönotto-olosuhteet ja oikeusturva .....	29
<b>4. EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUS JA EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN TURVAPAIKANHAKIJOIDEN SÄILÖÖN OTTAMISTA KOSKEVA OIKEUSKÄYTÄNTÖ.....</b>	<b>31</b>
4.1. GENEVEN PAKOLAISSOPIMUKSEN ASEMA EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN JÄRJESTELMÄSSÄ JA EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ .....	31
4.2. SÄILÖÖN OTTAMISEN EDELLYTYKSET.....	32
4.3. SÄILÖÖNOTTO-OLOSUHTEET JA OIKEUSTURVA .....	34

## 5. ERÄIDEN EU-JÄSENVALTIOIDEN TURVAPAIKANHAKIJOIDEN SÄILÖÖN OTTAMISTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ JA SÄILÖÖNOTTOKÄYTÄNNÖT VUODESTA 2015 ALKAEN.....35

<b>5.1. SUOMI.....</b>	<b>35</b>
5.1.1. <i>Johdanto.....</i>	35
5.1.2. <i>Turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskeva kansallinen lainsäädäntö Suomessa.....</i>	36
5.1.3. <i>Säilöönottokäytännöt Suomessa.....</i>	39
5.1.4. <i>Turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen Suomessa Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n ohjeistuksen näkökulmasta.....</i>	40
5.1.4.1. Geneven pakolaissopimuksen 31 artikla ja turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen Suomessa.....	40
5.1.4.2. Turvapaikanhakijoiden säilöönotto Suomessa UNHCR:n ohjeistuksen valossa .....	42
5.1.4.2.1. Turvapaikanhakuoikeuden ja liikkumisvapauden kunnioittaminen .....	42
5.1.4.2.2. Säilöön ottamisen perustuminen kansalliseen lakiin, mielivaltaisuuden kielto, prosessuaaliset takeet ja riippumaton valvonta.....	44
5.1.4.2.3. Säilöön ottaminen poikkeuksellisenä keinona ja säilöön ottamisen vaihtoehdot .....	46
5.1.4.2.4. Säilöönottolaitosten olosuhteet, erityisolosuhteiden ja turvapaikanhakijoiden erityistarpeiden huomioonottaminen .....	47
5.1.5. <i>Suomen harkintamarginaalin arviointi .....</i>	48
<b>5.2. UNKARI .....</b>	<b>49</b>
5.2.1. <i>Johdanto .....</i>	49
5.2.2. <i>Lainsäädäntö .....</i>	50
5.2.3. <i>Säilöönottokäytännöt .....</i>	52
5.2.4. <i>Turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen Unkarissa Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n ohjeistuksen näkökulmasta.....</i>	54
5.2.4.1. Geneven pakolaissopimuksen 31 artikla ja turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen Unkarissa .....	54
5.2.4.2. Turvapaikanhakijoiden säilöönotto Unkarissa UNHCR:n ohjeistuksen valossa .....	56
5.2.4.2.1. Turvapaikanhakuoikeuden ja liikkumisvapauden kunnioittaminen .....	56
5.2.4.2.2. Säilöön ottamisen perustuminen kansalliseen lakiin, mielivaltaisuuden kielto, prosessuaaliset takeet ja riippumaton valvonta.....	57
5.2.4.2.3. Säilöön ottaminen poikkeuksellisenä keinona ja säilöön ottamisen vaihtoehdot .....	59
5.2.4.2.4. Säilöönotto-olosuhteet, erityisolosuhteiden ja turvapaikanhakijoiden erityistarpeiden huomioonottaminen .....	60
5.2.5. <i>Unkarin harkintamarginaalin arviointi.....</i>	62
<b>5.3. KREIKKA.....</b>	<b>64</b>
5.3.1. <i>Johdanto.....</i>	64
5.3.2. <i>Lainsäädäntö.....</i>	65
5.3.3. <i>Säilöönottokäytännöt .....</i>	66
5.3.4. <i>Turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen Kreikassa Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n ohjeistuksen näkökulmasta.....</i>	68
5.3.4.1. Geneven pakolaissopimuksen 31 artikla ja turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen Kreikassa .....	68
5.3.4.2. Turvapaikanhakijoiden säilöönotto Kreikassa UNHCR:n ohjeistuksen valossa.....	69
5.3.4.2.1. Turvapaikanhakuoikeuden ja liikkumisvapauden kunnioittaminen .....	69
5.3.4.2.2. Säilöön ottamisen perustuminen kansalliseen lakiin, mielivaltaisuuden kielto, prosessuaaliset takeet ja riippumaton valvonta.....	69
5.3.4.2.3. Säilöön ottaminen poikkeuksellisenä keinona ja säilöön ottamisen vaihtoehdot .....	71
5.3.4.2.4. Säilöönottolaitosten olosuhteet, erityisolosuhteiden ja turvapaikanhakijoiden erityistarpeiden huomioonottaminen .....	71
5.3.5. <i>Kreikan harkintamarginaalin arviointi.....</i>	73

## 6. EU-JÄSENVALTION HARKINTAMARGINAALI TURVAPAIKANHAKIJOIDEN SÄILÖÖN OTTAMISESSA GENEVEN PAKOLAISSOPIMUKSEN 31 ARTIKLAN JA UNHCR:N OHJEISTUKSEN VALOSSA .....75

<b>6.1. OIKEUDELLISEN HARKINTAMARGINAALIN RAJAT .....</b>	<b>75</b>
6.1.1. <i>Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksen oikeudellinen sitovuus EU-jäsenvaltioissa .....</i>	<i>75</i>
6.1.2. <i>Oikeudellisen harkintamarginaalin rajat Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n ohjeistuksen valossa.....</i>	<i>76</i>
6.1.3. <i>Oikeudellisen harkintamarginaalin valvonta ja oikeudellisen vastuun toteutuminen .....</i>	<i>78</i>
<b>6.2. SEURAUKSET POLIITTISEN HARKINTAMARGINAALIN RAJOJEN YLITTÄMISESTÄ .....</b>	<b>79</b>
<b>7. JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>81</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

*Barichello, Stephania*: The Evolving System of Refugees' Protection in Latin America, teoksessa *Gauci, Jean-Pierre – Giuffre, Mariagiulia – Tsourdi, Evangelia* (editors): Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges. Brill NV, Leiden 2015.

*Barutciski, Michael*: The limits to the UNHCR's supervisory role teoksessa *Simeon, James C.* (editor): The UNHCR and the Supervision of International Refugee law. Cambridge University Press 2013.

*Ceccorulli, Michela - Labanca, Nicola* (editors): The EU, Migration and the Politics of Administrative Detention. Routledge, London 2014.

*Cholewinski, Ryszard*: The EU *Acquis* on Irregular Migration Ten Years On: Still Reinforcing Security at the Expense of Rights?, teoksessa *Guild, Elspeth - Minderhoud, Paul*: The First Decade of EU migration and Asylum Law. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden 2012.

*Cornelisse, Galina*: Detention of Foreigners, teoksessa *Guild, Elspeth - Minderhoud, Paul*: The First Decade of EU migration and Asylum Law. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden 2012.

*Dörig, Harald*: Judicial experience with the Geneva Convention in Germany and Europa (2013), teoksessa *Simeon, James C.* (editor): The UNHCR and the Supervision of International Refugee law. Cambridge University Press, New York 2013.

*Evans, Malcolm D.* (editor): International Law, Third Edition. Oxford University Press. New York 2010.

*Feller, Erika - Turk, Volker – Nicholson, Frances* (editors): Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge University Press 2003.

*Goodwin-Gill, Guy S.*: Current Challenges in Refugee Law, teoksessa *Gauci, Jean-Pierre – Giuffre, Mariagiulia – Tsourdi, Evangelia* (editors): Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges. Brill NV, Leiden 2015.

*Guild, Elspeth - Minderhoud, Paul*: The First Decade of EU migration and Asylum Law. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden 2012.

*Isernio, Pierangelo – Olmastroni, Francesco*: Images of the Immigrant, European public opinion and immigration, teoksessa *Ceccorulli, Michela - Labanca, Nicola* (editors): The EU, Migration and the Politics of Administrative Detention. Routledge, London 2014.

*Janmyr, Maja*: Protecting Civilians in Refugee Camps: Unable and Unwilling States, UNHCR and International Responsibility. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2014.

*Kälin, Walter*: Supervising the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Article 35 and Beyond teoksessa *Feller, Erika - Turk, Volker – Nicholson, Frances* (editors): Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge University Press 2003.

*Loescher, Gil – Gibner, Mark – Steiner, Niklaus*: Problems of Protection: The UNHCR, Refugees and Human Rights. Routledge, New York 2003.

*Mantanika, Regina*: Confinement practices of undocumented migrants at the borders of Europe: The case of Greece, teoksessa *Ceccorulli, Michela – Labanca, Nicola*: The EU, Migration and the politics of Administrative Detention. Routledge, London 2014.

*North, Anthony M. – Chia, Joyce*: Towards convergence in the interpretation of the Refugee Convention, A proposal for the establishment of an International Judicial Commission for Refugees (2013), teoksessa *Simeon, James C.* (editor): The UNHCR and the Supervision of International Refugee law. Cambridge University Press 2013.

*Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum (2012), 5. uudistettu painos.

*Petcharamesree, Sriprapha*: International protection and public accountability, the roles of civil society (2013), teoksessa *Simeon, James C.* (editor): The UNHCR and the Supervision of International Refugee law. Cambridge University Press 2013.

*Simeon, James C.* (editor): The UNHCR and the Supervision of International Refugee law. Cambridge University Press 2013.

*Thirlway, Hugh*: The Sources of International Law, teoksessa *Evans, Malcolm D.* (editor): International Law, Third Edition. Oxford University Press. New York 2010.

*Tsourdi, Evangelia*: Qualifying for International Protection in the EU: New Understandings of the 1951 Convention and Beyond, teoksessa *Gauci, Jean-Pierre – Giuffre, Mariagiulia – Tsourdi, Evangelia* (editors): Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges. Brill NV, Leiden 2015.

*Turk, Völker*: The UNHCR's role in supervising international protection standards in the context of its mandate, teoksessa *Simeon, James C.* (editor): The UNHCR and the Supervision of International Refugee law. Cambridge University Press 2013.

*Wong, Tom K.*: Rights, Deportation and Detention in the Age of Immigration Control. Stanford University Press, California 2015.

*Zieck, Marjoleine*: UNHCR's Parallel Universe Marking the Contours of a Problem. Vossiuspers UvA, Amsterdam 2010.

## Säädöslähteet

2007. évi II. törvény a harmadik országbell állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról (Laki II 2007 kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta ja oleskelusta), löytyy osoitteesta <http://bit.ly/1S4bdd1> (HU).

2007. Évi LXXX Törvény a menedékjogról (Laki LXXX 2007 turvapaikasta), löytyy osoitteesta <https://goo.gl/F4mpfi> (EN).

2017. évi XX. törvény a határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról (Laki XX 2017 tietyistä toimista rajalla tapahtuvien menettelyjen tiu-kentämiseksi), löytyy osoitteesta <http://bit.ly/2FhfYQp> (HU).

Euroopan ihmisoikeussopimus (63/1999).

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2016/C 202/2).

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT, 2012/C 326/01).

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu).

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevasta vaatimuksista (uudelleenlaadittu).

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä (116/2002).

Neuvoston direktiivi 2004/83/EY, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevasta vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä.



Neuvoston direktiivi 2005/85/EY, pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista.

Νόμος 3386/2005 (Laki 3386/2005 Kreikan alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta, asumisesta ja sosiaalisesta integraatiosta), löytyy osoitteesta <http://bit.ly/1Pps1eO> (EN).

Νόμος 3907/2011 (Laki 3907/2011 turvapaikkaviraston ja vastaanottoviraston perustamisesta sekä direktiivin 2008/115/EY toimeenpanemisesta Kreikan lainsäädännössä), löytyy osoitteesta <http://bit.ly/1KH9dV> (EN).

Νόμος 4375/2016 (Laki 4375/2016 turvapaikkaviraston, valitusviranomaisten, vastaanotto- ja tunnistamisviraston organisaatiosta ja toiminnasta, vastaanottosihteeristön perustamisesta sekä direktiivin 2013/32/EU ja muiden säännösten toimeenpanemisesta), löytyy osoitteesta <http://bit.ly/2kKm2cu> (EN).

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968).

Ulkomaalaislaki (301/2004).

UNHCR:n perussääntö.

Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (33/1980).

## **Virallislähteet**

Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Boundaries of liberty, Asylum and *de facto* detention in Europe (2017).

Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, 2017 Update.

Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, 2018 Update.

Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, November 2015.

Asylum Information Database (AIDA) – Hungarian Helsinki Committee (HCC) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report: Hungary, 2017 Update.

Asylum Information Database (AIDA) – Hungarian Helsinki Committee (HCC) - European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report: Hungary, 2018 Update.

Brysselin Eurooppa-neuvosto 15. Ja 16. lokakuuta 2008: Puheenjohtajan päätelmät.

Committee against Torture: Concluding observations on the seventh periodic report of Finland (CAT/C/FIN/CO/7), Distr.: General 20 January 2017.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto – Euroopan neuvosto: Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration. Publications office of the European Union, Luxembourg 2014.

European Commission: EU-Turkey Statement Two years on, April 2018.

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman Treatment or Punishment: Report to the Finnish Government on the visit to Finland carried out by the CPT from 22 September to 2 October 2014 (CPT/Inf (2015) 25), Strasbourg, 20 August 2015.

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman Treatment or Punishment: Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary from 20 to 26 October (CPT/Inf (2018)42), Strasbourg, 18 September 2018.

European Court of Human Rights: Factsheet-Interim measures. January 2019.

Feller, Erika, Assistant High Commissioner (Protection), UNHCR: The Refugee Convention at 60: Still fit for its Purpose?, Protection Tools for Protection Needs, Workshop on Refugees and the Refugee Convention 60 Years On: Protection and Identity Prato, 2 May 2011.

Eurooppa-neuvosto 10. Ja 11. joulukuuta 2009: Päätelmät.

Eurooppa-neuvosto 26. Ja 27. kesäkuuta 2014: Päätelmät.

Eurooppa-neuvosto: EU:n ja Turkin tiedonanto, 18 maaliskuuta 2016, Press Release 144/16.

Euroopan parlamentti: Faktatietoja Euroopan unionista 2018.

HE 133/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 172/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta.

HE 24/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

International Law Commission: Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001).

Muizieks, Nils: Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaarin raportti vierailusta Unkarissa 1.-4. Heinäkuuta 2014, CommDH(2014)21, Strasbourg, 16 December 2014.

Preliminary observations made by the delegation of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) which visited Greece from 10 to 19 April 2018, CPT/Inf (2018) 20, Strasbourg 1 June 2018.

Report of the Commissioner for human rights of the Council of Europe Dunja Mijatovic following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018, CommDH(2018)24, Strasbourg, 6 November 2018.

Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report Universal Periodic Review: 3rd Cycle, 27th Session - Finland, August 2016, löytyy osoitteesta <http://www.refworld.org/docid/591968674.html>.

Tampereen Eurooppa-Neuvosto 15. Ja 16. lokakuuta 1999: Puheenjohtajan päätelmät.

Tilastokeskus/Rikos- ja pakkokeinotilasto/Rikos- ja pakkokeinotilasto 2018/Suoritettujen pakko-keinojen määrä edellisvuoden tasolla, löytyy osoitteesta [https://www.stat.fi/til/rpk/2018/14/rpk\\_2018\\_14\\_2019-02-28\\_fi.pdf](https://www.stat.fi/til/rpk/2018/14/rpk_2018_14_2019-02-28_fi.pdf).

Tilastokeskus/Rikos- ja pakkokeinotilasto/Pakkokeinot 2017, löytyy osoitteesta [https://www.stat.fi/til/rpk/2017/14/rpk\\_2017\\_14\\_2018-02-28\\_fi.pdf](https://www.stat.fi/til/rpk/2017/14/rpk_2017_14_2018-02-28_fi.pdf).

UN Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece, A/HRC/35/25/Add.2, 24 April 2017.

UNHCR: Beyond Detention: A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees: Progress Report mid-2016, August 2016.

UNHCR: Beyond Detention: National Action Plan – Hungary, December 2015, löytyy osoitteesta <http://www.unhcr.org/566a87fe9.html>.

UNHCR Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers and Alternatives to Detention. UNHCR 2012.

UNHCR Executive Committee, Detention of Asylum-Seekers and Refugees: The Framework, the Problem and Recommended Practice, 4 June 1999, EC/49/SC/CRP.13, löytyy osoitteesta <http://www.refworld.org/docid/47fdfaf33b5.html>.

UNHCR Executive Committee päätöslauselma No. 44 (XXXVII) – 1986, löytyy osoitteesta <http://www.refworld.org/docid/3ae68c43c0.html>.

UNHCR intervention before the European Court of Human Rights in the case of Saadi v. United Kingdom, 30 March 2007, Hakemus No. 13229/03, löytyy osoitteesta <https://www.refworld.org/docid/47c520722.html>.

UNHCR intervention before the House of Lords in the case of European Roma Rights Centre and Others v. Immigration Officer at Prague Airport, Secretary of State for the Home Department, 28 September 2004, löytyy osoitteesta <https://www.refworld.org/docid/41c1aa654.html>.

UNHCR: Note on International Protection, UN Doc A/AC.96/643 (9 August 1984), löytyy osoitteesta <https://www.refworld.org/docid/3ae68c040.html>.

UNHCR: The Case Law of the European Regional Courts: the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights: Refugees, asylum seekers and stateless persons, June 2015 1<sup>st</sup> edition.

Yearbook of the United Nations 1950.

YK:n ihmisoikeuskomitea: Concluding observations on the second periodic report of Greece, 3 December 2015 (CCPR/C/GRC/CO/2).

YK:n lasten oikeuksien komitea: Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: Greece, 13 August 2012 (CRC/C/GRC/CO/2-3).

YK:n yleiskokous: Note on International Protection, 7 July 2000, A/AC.96/930.

## **Oikeustapakukset**

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25. kesäkuuta 1996, Amuur v. Ranska (hakemus nro 19776/92).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25. tammikuuta 2018, J.R. ja muut v. Kreikka (hakemus nro 22696/16).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6. maaliskuuta 2001, Dougoz v. Kreikka (hakemus nro 40907/98).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (jaosto) 13. heinäkuuta 1995, Nasri v. Ranska (hakemus nro 19465/92).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 14. maaliskuuta 2017, Ilias ja Ahmed v. Unkari (hakemus nro 47287/15).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 19. helmikuuta 2009, A. ja muut v. UK (hakemus nro 3455/05).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 21. marraskuuta 2001, Al-Adsani v. UK (hakemus nro 35763/97).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 21. tammikuuta 2011, M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (hakemus nro 30696/09).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 29. tammikuuta 2008, Saadi v. UK (hakemus nro 13229/03).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 20. marraskuuta 2007, E. Omwenyeke v. Saksa (hakemus nro 44294/04).

Korkein hallinto-oikeus vuosikirjapäätös 2018:94 (KHO:2018:94).

Unionin yleisen tuomioistuimen määräys (laajennettu ensimmäinen jaosto) 28 päivänä helmikuuta 2017, asiassa T-192/16, NF vastaan Eurooppa-neuvosto (ECLI:EU:T:2017:128).

Unionin tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 17 päivänä heinäkuuta 2014, asiassa C-481/13, jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Oberlandesricht Bamberg (Saksa) on esittänyt 29.8.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 9.9.2013, rikosasiassa, jossa vastaajana on Mohammed Ferooz Qurbani (C-481/13).

Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 15 päivänä helmikuuta 2016, J.N. vastaan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (C-601/15 PPU).

Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 2 päivänä maaliskuuta 2010, Aydin Salahadin Abdulla ym. vs. Saksan liittotasavalta (C-175/08).

Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 21 päivänä joulukuuta 2011, N.S. vastaan Secretary of State for the Home Department (yhdistetyissä asioissa C-411/10 ja C-493/10).

## **Muut lähteet**

Amnesty International: Finland, Submission to the United Nations Human Rights Committee 125<sup>th</sup> session, 4-29 March 2019, List of issues prior to reporting, EUR 20/9685/2019.

*Costello, Cathryn (Ioffe, Yulia – Büchsel, Teresa kanssa):* Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES, University of Oxford, UNHCR DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION, July 2017.

European Database of Asylum Law (EDAL): ECtHR - J.R. and others v. Greece, Application no. 22696/16, 25 January 2018.

*Gall, Lydia*, Human Rights Watch: EU Commission Should Call Out Hungary's Asylum Abuses, Top EU Official Should Use Visit to Press Budapest to Comply with International Law (28. maaliskuuta 2017), löytyy osoitteesta <https://www.hrw.org/news/2017/03/28/eu-commission-should-call-out-hungarys-asylum-abuses>.

Global Detention Project: Greece Immigration Detention Profile, January 2018, löytyy osoitteesta <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GDP-Immigration-Detention-Report-Greece-2018.pdf>.

Global Detention Project: Hungary Immigration Detention Profile , September 2016, löytyy osoitteesta <https://www.globaldetentionproject.org/immigration-detention-hungary-2>.

Global Detention Project: Country report, Immigration Detention in Finland: Limited Use of "Alternatives", Restrictive Detention Review, Divisive Political Debate, August 2018, löytyy osoitteesta <https://www.globaldetentionproject.org/immigration-detention-in-finland-limited-use-of-alternatives-restrictive-detention-review-divisive-political-debate>.

GNCHR report: Living conditions in hotspots and accommodation sites for migrants and refugees, November 2016, löytyy osoitteesta [http://www.nchr.gr/images/English\\_Site/PROSFYGES/GNCHR%20REPORT%20RECEPTION%20CENTERS.pdf](http://www.nchr.gr/images/English_Site/PROSFYGES/GNCHR%20REPORT%20RECEPTION%20CENTERS.pdf).

*Goodwin-Gill, Guy S.*: Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, A paper prepared at the request of the Department of International Protection for the UNHCR Global Consultations, October 2001.

Hungarian Helsinki Committee: Access to detention facilities (2017), löytyy osoitteesta [www.asylumineurope.org/reports/country/hungary/detention-asylum-seekers/detention-conditions/access-detention-facilities](http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary/detention-asylum-seekers/detention-conditions/access-detention-facilities).

Hungarian Helsinki Committee: Asylum-seekers with Inadmissible Claims are Denied Food in Transit Zones at Border (17 elokuuta 2018), löytyy osoitteesta <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Denial-of-food-for-inadmissible-claims-HHC-info-update-17August2018.pdf>.

Hungarian Helsinki Committee: Law on automatic detention of all asylum seekers in border transit zones enters into force, despite breaching human rights and EU law (28 maaliskuuta 2017), löytyy osoitteesta <http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-Info-Update-rule39.pdf>.

Hungarian Helsinki Committee: Systemic violations of asylum-seekers' human rights in Hungary (21 syyskuuta 2018), löytyy osoitteesta <https://www.osce.org/odihr/396917?download=true>.

*Pijnenburg, Annick*: JR and Others: what does the Court (not) say about the EU-Turkey Statement, Strasbourg observers February 21, 2018, löytyy osoitteesta

<https://strasbourgobservers.com/2018/2/21/jr-and-others-v-greece-what-does-the-court-not-say-about-the-eu-turkey-statement/>.

*Skordas, Achilles*: The Missing Link in Migration Governance: An Advisory Opinion by the International Court of Justice, *The European Journal of International Law*, May 11 2018, löytyy osoitteesta <https://www.ejiltalk.org/the-missing-link-in-migration-governance-an-advisory-opinion-by-the-international-court-of-justice/>

*Seilonen, Aleksi – Kmak, Magdalena*: Administrative Detention of Migrants in the District Court of Helsinki, *Law and the other in post-multicultural Europe*, University of Helsinki 2015.

The Greek Ombudsman: Migration Flows and Refugee Protection: Administrative Challenges and Human Rights Issues, April 2017, löytyy osoitteesta <http://bit.ly/2BZOyeG>.

The Hungarian Helsinki Committee's opinion on the Governments amendments to criminal law related to the sealed border (2015), löytyy osoitteesta <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/modification-of-criminal-laws-16092015.pdf>.

*West, Ed*: It's not the Home Office's fault – the UN Convention is not fit for purpose, *The Telegraph*, 11. Tammikuuta 2011.

## Internet-lähteet

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6228\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_en.htm) (30.12.2018).

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5023\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5023_en.htm) (30.12.2018).

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4522\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm) (30.12.2018).

<http://www.bbc.com/news/world-europe-34016> (11.3.2018).

<https://www.ecre.org/hungary-approves-controversial-law-allowing-automatic-detention-of-asylum-seekers> (20.12.2018).

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK\\_30+2018+2.2.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK_30+2018+2.2.aspx) (8.11.2018).

<https://hudoc.echr.coe.int> (12.11.2018).

<https://www.nytimes.com/2016/09/29/opinion/hungarys-duty-to-refugees.html> (12.3.2018).

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16449&LangID=E> (21.5.2018).

<https://www.ochcr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23879&LangID=E>. (4.2.2019).

<https://www.politico.eu/article/hungary-approves-mandatory-detention-of-all-asylum-seekers> (30.12.2018).

<https://www.politico.eu/article/hungarys-new-hardline-immigration-scheme-viktor-orban-refugees-migration-crisis-europe> (30.12.2018).

<https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-denmark-idUSKBN0UB10020151228> (4.5.2018).

<https://www.theguardian.com/world/2016/jan/06/un-backlash-against-call-to-scale-back-geneva-convention-on-refugees> (4.5.2018).

<http://tilastot.migri.fi/#decisions/23330?start=552&end=563> (17.8.2018).

<http://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html> (8.3.2018).

<https://www.unhcr.org/hu/4486-hungary-unhcr-dismayed-border-restrictions-draft-law-targeting-ngos-working-asylum-seekers-refugees.html> (23.11.2018).

<https://www.unhcr.org/news/briefing/2017/3/58be80454/unhcr-deeply-concerned-hungary-plans-detain-asylum-seekers.html> (30.12.2018).

<https://www.unhcr.org/news/latest/2017/9/59b7fb324/visit-hungary-unhcr-chief-calls-end-detention-greater-solidarity-refugees.html> (23.11.2018).

<https://yle.fi/uutiset/3-10354897> (18.8.2018).

<http://yle.fi/uutiset/3-8307668> (27.2.2018).

[migri.fi/sailoonotto](http://migri.fi/sailoonotto) (7.5.2018).

<http://www.asylumlawdatabase.eu> (12.11.2018).



## Lyhenteet

AIDA	Asylum Information Database
CAT	Committee against Torture, YK:n kidutuksenvastainen komitea
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment, Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun vastainen komitea
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council, YK:n talous- ja sosiaalineuvosto
ECRE	European Council on Refugees and Exiles, Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta
EDAL	European Database of Asylum Law
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Unionin tuomioistuin
GNCHR	The Greek National Commission for Human Rights
HHC	Hungarian Helsinki Committee
HE	hallituksen esitys
IRO	International Refugee Organization
KHO	Korkein hallinto-oikeus
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, YK:n pakolaisjärjestö
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1. Aluksi

## 1.1. Johdanto

Eurooppaa kohdannut pakolaiskriisi ja Lähi-idästä, Afrikasta ja Etelä-Aasiasta lähtöisin olevien turvapaikanhakijoiden hakeutuminen Eurooppaan Välimeren yli ja Balkanin niemimaan läpi viime vuosien aikana on koetellut eurooppalaisten vieraanvaraisuutta ja EU-jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta. Euroopan maiden turvapaikanhakijoihin liittyvissä käytännöissä on suuria eroja ja Euroopan valtiot ovat olleet kaikkea muuta kuin yksimielisiä siitä, miten pakolaiskriisiin tulisi vastata.

Muuttoliikkeen ollessa kiivaimmillaan vuonna 2015, jolloin EU-maista haki turvapaikkaa yli miljoona ihmistä, monet Euroopan maat päättivät palauttaa rajatarkistukset Schengen-alueen sisällä ja tiukensivat turvapaikanhakuun liittyvää sääntelyä. Myös koko vapaan liikkuvuuden Schengen-alueen on todettu korkean profiilin eurooppalaisten poliitikkojenkin mukaan olevan vaarassa pakolaiskriisin seurauksena.<sup>1</sup>

Myös jo ennen vuoden 2015 tapahtumia huomattava osa eurooppalaisista on ollut huolissaan maahanmuuton vaikutuksista kotimaihinsa.<sup>2</sup> Valtavan siirtolaisvirran mukana on Eurooppaan päätyntä myös ihmisiä, joiden henkilöllisyyttä ei ole pystytty selvittämään. Rikollisuus, Eurooppaa koettelevat terrori-iskut, Kölnin vuoden 2015 uudenvuodenaaton kaltaiset kaoottiset tapahtumat ja turvapaikanhakijoihin liittyvät turvallisuusongelmat koventavat eurooppalaisten mielipiteitä ja asettavat painetta tiukentaa turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koske-

---

<sup>1</sup> Esim. [www.bbc.com/news/world-europe-34016448](http://www.bbc.com/news/world-europe-34016448).

<sup>2</sup> Iernio, Pierangelo – Olmastroni, Francesco: Images of the Immigrant, European public opinion and immigration (2014), teoksessa Ceccorulli, Michela; Labanca, Nicola (editors): The EU, Migration and the Politics of Administrative Detention (2014), s. 63.

vaa lainsäädäntöä. On todettu, että säilöönoton hyväksyttäviä perusteita tulkitaan sallivammin silloin, kun säilöönoton estävyysvaikutukselle koetaan olevan tarvetta.<sup>3</sup>

Kansainvälistä sääntelyä turvapaikanhakijoiden oikeuksista ja asianmukaisesta kohtelusta on annettu niin Yhdistyneiden kansakuntien kuin Euroopan Unionin puitteissa. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännökset voivat tulla sovellettaviksi. Geneven pakolaissopimuksen (SopS 77/1968) 31 artikla edellyttää, että sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta sellaisia pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, jossa he joutuisivat vainotuiksi, jos he ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulle. YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees) toimeenpaneva komitea on todennut, että pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden säilöönottoa tulisi tavallisesti välttää.<sup>4</sup> Ulkomaalaisten säilöön ottamisen edellytysten arvioinnissa tulisi kansainvälisenä oikeusperiaatteena ottaa huomioon suhteellisuus, mikä rajoittaa säilöönoton käytettäväksi vain viimesijaisena keinona.<sup>5</sup>

Euroopan unionissa on tavoitteena ollut vuoden 1999 Tampereen huippukokouksesta lähtien luoda Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä turvapaikanhakijoiden yhdenvertaisen ja oikeudenmukaisen kohtelun varmistamiseksi riippumatta siitä, missä turvapaikkahakemus tehdään.<sup>6</sup> Vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin (2013/33/EU) tarkoituksena on varmistaa, että turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet ovat inhimilliset kaikkialla EU:ssa ja että heidän perusoikeuksiaan noudatetaan täysimääräisesti. Vastaanottodirektiivin mukaan säilöönoton tulee olla viimeinen keino ja säilöönotossa tulee erityisesti noudattaa jäsenvaltion kansainvälisiä oikeudellisia velvoitteita ja Geneven yleissopimuksen 31 artiklan määräyksiä.

Turvapaikanhakijoihin liittyvissä käytännöissä on nykytilanteessa kuitenkin suuria eroja Euroopan maiden välillä huolimatta pyrkimyksistä yhtenäistää eurooppalaista turvapaikkapolitiikkaa ja tämä koskee myös säilöön ottamisen käyttämistä ja edellytyksiä. Esimerkiksi Unkarissa turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen on ollut säännönmukainen käytäntö ja Un-

<sup>3</sup> Cornelisse, Galina: Detention of Foreigners (2012), teoksessa Guild, Elspeth - Minderhoud, Paul: The First Decade of EU migration and Asylum Law (2012), s. 225.

<sup>4</sup> UNHCR Executive Committee päätöslauselma No. 44 (XXXVII) - 1986, kohta b.

<sup>5</sup> Wong, Tom K.: Rights, Deportation and Detention in the Age of Immigration Control (2015), s. 116.

<sup>6</sup> Tampereen Eurooppa-Neuvosto 15. Ja 16. lokakuuta 1999: Puheenjohtajan päätelmät: A. EU:n yhteinen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka, kohdat 13-16.

karia onkin kritisoitu laajalti turvapaikanhakijoiden kohtelusta sekä ihmisoikeusjärjestöjen että muiden EU-jäsenvaltioiden toimesta.<sup>7</sup> Esimerkiksi Helsingin yliopiston kansainvälisen oikeuden professori Martti Koskeniemi on todennut Unkarin turvapaikanhakijoihin kohdistuviin toimiin liittyen, että laittomasti rajan ylittäneen henkilön vankilaan laittaminen on ainakin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) vastaista, joskaan ei mahdollisesti Geneven pakolaissopimuksen vastaista sopimuksen yleisluonteisuudesta johtuen.<sup>8</sup>

Tässä tilanteessa onkin tarpeen selvittää EU-jäsenvaltion harkintamarginaalia turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen suhteen erityisesti Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan valossa. Geneven pakolaissopimus on keskeisin kansainvälisiä standardeja pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden kohtelulle asettava instrumentti, joka on myös Euroopan yhteisen turvapaikkapolitiikan piirissä annetun sääntelyn perustana. UNHCR:n Geneven pakolaissopimuksen toimeenpanevana ja valvontaelimenä antamat suositukset ja ohjeistukset täsmentävät pakolaissopimuksen 31 artiklan vaikutuksia säilöön ottamisen edellytyksiin.

## 1.2. Tutkimuskysymys ja metodi

Tutkimuskysymyksenä tässä työssä on EU-jäsenvaltioiden harkintamarginaali turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisessa Geneven pakolaissopimuksen ja UNHCR:n ohjeistusten näkökulmasta ottaen huomioon erityisesti EU-jäsenvaltioiden hyvinkin paljon toisistaan poikkeavat lähestymistavat vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana ja seuraavina vuosina. Tavoitteena on selvittää EU-jäsenvaltion harkintamarginaalin sisältö ja rajat sekä seuraukset harkintamarginaalin rajojen ylittämisestä.

Turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen on hyvin ajankohtainen ja kiistanalainen aihe Euroopassa pakolaiskriisin seurauksena, kuten jo edellä on käynyt ilmi. EU:n yhteisen Geneven pakolaissopimukseen pohjautuvan turvapaikkapolitiikan myötä yhtenäistetty säilöön ottamisen harkintamarginaali kertoo pyrkimyksestä kohti kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten oikeudenmukaista ja yhdenvertaista kohtelua Euroopassa. Säilöön ottamisen käytännöt ja

<sup>7</sup> Esim. [www.nytimes.com/2016/09/29/opinion/hungarys-duty-to-refugees.html](http://www.nytimes.com/2016/09/29/opinion/hungarys-duty-to-refugees.html).

<sup>8</sup> [www.yle.fi/uutiset/3-8307668](http://www.yle.fi/uutiset/3-8307668).

mahdolliset EU-jäsenvaltioiden yhteisten standardien rikkomukset heijastavat yhteiskunnan ja valtion suhtautumista turvapaikanhakijoihin ja heidän oikeuksiinsa. Harkintamarginaali ja sitä rikkovat käytännöt ovatkin tärkeä kysymys paitsi turvapaikanhakijan näkökulmasta, myös eurooppalaisesta mielipideilmastosta ja eurooppalaisen ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja oikeudenmukaisuuteen pyrkivän projektin tilasta kertovana mittarina.

EU-jäsenvaltioita sitovat turvapaikanhakijoihin liittyvissä kysymyksissä Geneven pakolaissopimuksen edustaman kansainvälisen oikeuden lisäksi myös EU-sääntelyn ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen sääntelyn asettamat vaatimukset. Onkin tarpeen selvittää myös näiden sääntöjen sisältöä sekä sääntelyn tasojen välistä suhdetta ja Geneven pakolaissopimuksen asemaa muissa sääntelyjärjestelmissä, jotta kuva EU-jäsenvaltion harkintamarginaalista turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen suhteen muodostuu todellisuutta vastaavaksi.

Aihetta lähestytään tässä tutkielmassa turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskevan kansainvälisen ja eurooppalaisen sääntelyn sisällön, asiaa koskevan täsmentävän oikeuskäytännön ja tulkintakannanottojen selvittämisen jälkeen vertailun kautta. Tiettyjen EU-jäsenmaiden hyvinkin paljon toisistaan poikkeavia käytäntöjä ja kansallista lainsäädäntöä tarkastellaan Geneven pakolaissopimuksen ja UNHCR:n ohjeistusten asettamien vaatimusten valossa. Tutkimuksen metodina on siis paitsi oikeusdogmaattinen lähestymistapa, myös vertailu. Vertailuaineistoa on kerätty vertailtavien maiden viranomaisten, EU:n ja Euroopan neuvoston julkaisemista tiedoista, eurooppalaisten ja kansainvälisten valvontaelinten raporteista sekä kansalaisjärjestöjen julkaisuista.

Vertailun tavoitteena on selvittää, onko EU-jäsenvaltioissa vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeisissä olosuhteissa noudatettu Geneven pakolaissopimuksen ja UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksen vaatimuksia turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen edellytyksistä ja säilöönoton olosuhteista. Tavoitteena on myös selvittää seurauksia harkintamarginaalin rajojen ylittämisestä ja EU-jäsenvaltion tosiasiallisen harkintamarginaalin rajoja nykytilanteessa, jossa Eurooppaan suuntautuvan maahanmuuton rajoittamisen paine ohjaa valtioiden käytäntöjä.

Vertailtaviksi EU-jäsenvaltioiksi on tutkielmassa valittu Suomi, Kreikka ja Unkari. Suomen valinta vertailtavien maiden joukkoon selittyy osittain tutkielman kirjoittajan kansallisuudella ja mielenkiinnolla Suomen käytäntöihin turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen suhteen.

Suomen valintaa vertailuun tukee kuitenkin myös objektiivisempi perustelu. Suomeen ei ole kohdistunut Kreikkaan ja Unkariin verrattavissa olevaa kritiikkiä turvapaikanhakijoiden kohtelusta edes vuoden 2015 ennennäkemättömien tulijamäärien kohdalla.

Kreikka on ollut yksi turvapaikanhakijoiden pääasiallisista reiteistä Eurooppaan ja on saanut osakseen kritiikkiä turvapaikanhakijoiden kohtelusta ja säilöön ottamisen käytännöistä jo myös ennen vuoden 2015 pakolaiskriisiä. Unkaria on kritisoitu voimakkaasti sen toimista maahantulon houkuttavuuden vähentämiseksi ja maahantulon estämiseksi. Näiden maiden hyvin voimakasta arvostelua osakseen saaneiden turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskevien käytäntöjen ja lainsäädännön sekä harkintamarginaalin rajojen ylitysten seurausten tarkastelu onkin avuksi EU-jäsenvaltion harkintamarginaalin rajoja etsittäessä.

### **1.3. Harkintamarginaalin ja sen rajojen määrittäminen**

#### **1.3.1. Oikeudellinen ja poliittinen harkintamarginaali**

Seuraukset EU-jäsenvaltioille turvapaikanhakijan säilöön ottamisen harkintamarginaalin rajat ylittävistä toimista voivat olla oikeudellisia tai poliittisia. Normien rikkominen voi johtaa oikeudelliseen vastuuseen tuomioistuinkäsittelyn kautta. Kansainvälisten ja eurooppalaisten standardien vastaiset toimet voivat kuitenkin myös aiheuttaa valtiolle poliittisia seuraamuksia, jotka voivat olla valtion kannalta jopa haitallisempia kuin oikeudellinen vastuu. Kansainvälinen kritiikki ihmisoikeusrikkomuksista voi olla ihmisoikeuksien kunnioittamiseen virallisesti sitoutuneelle EU-jäsenvaltiolle hyvin kiusallinen asia. Julkinen kritiikki kansainvälisiltä ja eurooppalaisilta valvontaelimiltä, medialta, kansalaisjärjestöiltä tai toisilta valtioilta voi olla valtion päätöksentekoa ohjaava ja valtion harkintamarginaalia tosiasiallisesti määrittävä seikka. Harkintamarginaalin tosiasiallisen kuvan muodostamiseksi tuleekin ottaa huomioon sekä oikeudellinen että poliittinen harkintamarginaali.

### 1.3.2. Harkintamarginaalin valvonta

Oikeudellisen harkintamarginaalin rajat ylittävän rikkomuksen ja sen seuraukset toimillaan harkintamarginaalin rajat ylittäneelle valtiolle määrittää tuomioistuin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikkomukset käsitellään kansallisten keinojen loppuun käyttämisen jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) ja EU-oikeuden rikkomukset Unionin tuomioistuimessa (EUT). Ensisijainen oikeudellisen harkintamarginaalin valvonta kuuluu kuitenkin EU-jäsenvaltioiden kansallisille tuomioistuimille.

Geneven pakolaissopimus on siihen liittyneitä jäsenvaltioita sitova valtiosopimus. Valtiosopimukset ovat kansainvälisen tapaoikeuden ohella tärkein kansainvälisen oikeuden sitova oikeuslähde.<sup>9</sup> Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen (33/1980) 26 artiklan mukaan voimassa olevat valtiosopimukset ovat osapuolia sitovia ja osapuolten on pantava sopimus täytäntöön vilpittömässä mielessä. Geneven pakolaissopimus on myös EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan puitteissa annetun sääntelyn perustana ja pakolaissopimuksen vaatimukset on EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan kautta inkorporoitu EU-jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön.

Geneven pakolaissopimuksen järjestelmään ei kuulu EU:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen järjestelmien kaltaista tuomioistuinta, jolla olisi toimivalta antaa jäsenvaltioita sitovia pakolaisoikeutta koskevia tuomioita.<sup>10</sup> Geneven pakolaissopimuksen 38 artiklan mukaisesti sopimuksen tulkintaa tai soveltamista koskevat riitaisuudet, joita ei muilla tavoin voida ratkaista, voidaan viedä riidan osapuolena olevan jäsenvaltion toimesta kansainväliseen tuomioistuimeen. Kansainvälinen tuomioistuin ei ole kuitenkaan antanut pakolaissopimusta koskevia tuomioita tai mielipiteitä, sillä valtiot ovat olleet haluttomia viemään pakolaissopimusta koskevia kiistojaan kansainväliseen tuomioistuimeen.<sup>11</sup> Geneven pakolaissopimuksen toimeenpanemista ja soveltamista valvoo UNHCR, mutta sen toimivallassa on merkittäviä rajoitteita, joita käsitellään jäljempänä.

<sup>9</sup> Thirlway, Hugh: The sources of international law (2010), teoksessa Evans, Malcolm D. (editor): International law (2010), s. 97.

<sup>10</sup> Costello, Cathryn: Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees (2017), s. 57.

<sup>11</sup> Skordas, Achilles: The Missing Link in Migration Governance: An Advisory Opinion by the International Court of Justice (2018), 1. kappale.

Edellä kerrottu huomioon ottaen valtion harkintamarginaali turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen suhteen ei siis välttämättä erityisesti Geneven pakolaissopimuksen kohdalla päädy ylikansallisten tuomioistuimen arvioitavaksi. Kansalliset tuomioistuimet saattavat olla haluttomia toteamaan kansallista lainsäädäntöä ja käytäntöjä kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeusnormien vastaisiksi. Tällöin turvapaikanhakijoiden oikeuksien ja valtion vastuun toteutumisen kannalta olisi suotavaa, että valtion toimet tulevat arvioitaviksi poliittisen harkintamarginaalin kautta.

Poliittisen harkintamarginaalin ja valtion poliittisen vastuun kannalta olennaista on valtion ihmisoikeusrikkomusten ja kyseenalaisten käytäntöjen saama julkisuus. Poliittinen vastuu voi toteutua vain julkisuuden kautta. On katsottu olevan välttämätöntä kansainvälisen suojelun ja poliittisen vastuun toteutumisen kannalta, että kansalaisyhteiskunta (civil society) asettaa valtioille vaatimuksia universaalien ihmisoikeusstandardien noudattamisesta tilanteissa, joissa valtiovastuu ei muuten toteudu.<sup>12</sup> Kansalaisjärjestöillä on ollut aktiivinen rooli muiden ihmisoikeusrikkomusten ohella myös säilöön ottamisen käytäntöjen tuomisessa kansainvälisen yhteisön ja yleisön tietoisuuteen.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Petcharamesree, Sriprapha: International protection and public accountability, the roles of civil society (2013), teoksessa Simeon, James C. (editor): The UNHCR and the Supervision of International Refugee law (2013), s.285.

<sup>13</sup> Ibid. s. 283.



## 2. Geneven pakolaissopimuksen 31 artikla ja UNHCR:n säilöön ottamista koskeva ohjeistus

### 2.1. Taustaa

Nykyinen pakolaisia koskeva kansainvälisen sääntelyn järjestelmä rakennettiin toisen maailmansodan tuhojen ja ennennäkemättömän inhimillisen kärsimyksen jälkeisissä olosuhteissa. Suuri määrä ihmisiä oli sodan aikana joutunut pakenemaan tai pakolla siirretty kotimaastaan ja osa näistä ihmisistä ei halunnut sodan jälkeen palata kotimaahansa siellä kohtaamansa vainon tai sodan aikaisten tapahtumien aiheuttamien traumojen vuoksi<sup>14</sup>. Sodan jälkeen perustetun Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksessa jäsenvaltioiden kanta oli se, että sodan vuoksi kotimaansa ulkopuolelle päätyneitä ihmisiä ei voida palauttaa pakolla, vaan paluun on perustuttava vapaaehtoisuuteen.<sup>15</sup> Näiden pakolaisten uudelleensijoittaminen annettiin YK:n erityiselimen IRO:n (International Refugee Organization) vastuulle, joka hoiti-kin tätä tehtävää tehokkaasti.<sup>16</sup>

IRO:n lopettaessa työnsä se suositti, että jatkossa YK:n tulisi kantaa vastuu sekä jäljellä olevista toisen maailmansodan pakolaisista että uusista pakolaisista, jotka pakenevat kommunistista hallintoa.<sup>17</sup> IRO:n suositukset johtivat nykyisen pakolaisia koskevan kansainvälisen järjestelmän luomiseen, jossa vastuun pakolaisten suojelemisesta kantavat vastaanottajavaltiot vuoden 1951 Geneven pakolaissopimuksen asettamien vaatimusten rajoittamina.<sup>18</sup> Geneven pakolaissopimusta valmistelevassa kansainvälisessä konferenssissa vuonna 1951 olivat vastakkain universalistien näkemys, jonka mukaan sopimuksen soveltumisen tulisi olla universaalialia ja toisaalta näkemys, jonka mukaan pakolaissopimuksen tulisi soveltua vain Euroopan maista peräisin oleviin pakolaisiin.<sup>19</sup> YK:n pakolaisiin liittyviä tehtäviä hoitamaan perustet-

<sup>14</sup> Zieck, Marjoleine: UNHCR's Parallel Universe Marking the Contours of a Problem (2010), s. 6.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Yearbook of the United Nations 1950, s. 982.

<sup>17</sup> Zieck 2010, s. 7.

<sup>18</sup> Zieck 2010, s. 7.

<sup>19</sup> Barichello, Stephania: The Evolving System of Refugees' Protection in Latin America (2015), teoksessa Gauci, Jean-Pierre – Giuffre, Mariagiulia – Tsourdi, Evangelia: Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges (2015), s. 152.

tiin vuonna 1950 UNHCR, jonka perustavana tavoitteina olivat oikeudellisen kansainvälisen suojelun tarjoaminen pakolaisille ja Geneven pakolaissopimuksen toimeenpano.<sup>20</sup>

## 2.2. Geneven pakolaissopimuksen nykyinen asema

Geneven pakolaissopimus allekirjoitettiin vuonna 1951 ja se astui voimaan vuonna 1954. Se on edelleen keskeisin pakolaisen asemaa sääntelevä kansainvälinen sopimus ja sen asettamat vaatimukset ja standardit vaikuttavat vahvasti taustalla myös EU:n yhteisessä turvapaikkapolitiikassa sekä turvapaikanhakijoita koskevassa sääntelyssä niin EU-tasolla kuin kansallisessa lainsäädännössä. Pakolaisoikeuden tulkinnan ensisijaisena lähteenä on nykyisin EU:ssa ylikansallinen oikeus, jonka perustana on Geneven pakolaissopimus.<sup>21</sup>

Euroopan unionin yhteistä turvapaikkapolitiikkaa luotaessa Geneven pakolaissopimuksella on ollut olennainen rooli sääntelyn perustana ja tulkinnan ensisijaisena lähteenä. Vuonna 2004 annetussa ns. määritelmädirektiivissä (2004/83/EY)<sup>22</sup> sekä vuonna 2005 annetussa ns. menettelydirektiivissä (2005/85/EY)<sup>23</sup> standardien perustana on vuoden 1951 Geneven pakolaissopimus. Pakolaissopimuksen on todettu olevan pakolaisten kansainvälisen suojelun järjestelmän kulmakivi.<sup>24</sup> Myös EU:n perusoikeuskirjan (2016/C 202/2) turvapaikkaoikeutta koskevassa 18 artiklassa vahvistetaan Geneven pakolaissopimuksen keskeinen asema. EU-tuomioistuin on vuonna 2010 vahvistanut Geneven pakolaissopimuksen aseman eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan perustana ja todennut, että määritelmädirektiiviä on tulkittava Geneven pakolaissopimuksen mukaisesti, koska direktiivi laadittiin ohjaamaan Geneven pakolaissopimuksen soveltamista yhteisten periaatteiden ja kriteerien pohjalta.<sup>25</sup>

Geneven pakolaissopimusta on kuitenkin myös kritisoitu nykymaailman olosuhteisiin soveltumattomana muun muassa maailman väestönkasvun, ihmisten liikkuvuuden lisääntymisen ja

---

<sup>20</sup> Ibid., s. 151.

<sup>21</sup> Dörig Harald: Judicial experience with the Geneva Convention in Germany and Europa (2013), teoksessa Simeon, James C. (editor): The UNHCR and the Supervision of International Refugee law (2013), s. 149.

<sup>22</sup> Neuvoston direktiivi 2004/83/EY, kohta 2.

<sup>23</sup> Neuvoston direktiivi 2005/85/EY, kohta 2.

<sup>24</sup> Esim. Dörig 2013, s. 148.

<sup>25</sup> EUT asia C-175/08 Aydin Salahadin Abdulla ym. vs. Saksan liittotasavalta 2.3.2010, kohdat 52 ja 53.

turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttömahdollisuuksien vuoksi.<sup>26</sup> UNHCR on vastannut tähän kritiikkiin antamalla vuonna 2011 Geneven pakolaissopimuksen relevanssia puolustavan julkilausuman.<sup>27</sup> Julkilausuman laatinut UNHCR:n apulaispääsihteeri Erika Feller totesi Geneven pakolaissopimuksen olevan yksittäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla suoraan relevantti ja Geneven pakolaissopimuksen olevan ainoa universaali sopimus, joka määrittelee asiaa koskevat peruseriaatteet.<sup>28</sup> UNHCR:n mukaan suurten siirtolaisvirtojen suhteen sopimus toimii suuntaviivojen antajana ja korkeaan suojelun tasoon pyrkimisen innoittajana käytännön olosuhteiden pääasiassa sanellessa säännösten toimeenpantavuuden.<sup>29</sup> Muiden kuin Geneven pakolaissopimuksen tarkoittamien syiden kuten esimerkiksi paremman elintason vuoksi muuttavien osalta UNHCR katsoi, ettei Geneven pakolaissopimus sovellu eikä sen ole tarkoitettukaan soveltuvan, vaan näihin olosuhteisiin on olemassa paremmin soveltuvia instrumentteja.<sup>30</sup> UNHCR:n julkilausumassa todettiin kansainvälisen pakolaisoikeuden olevan kehitystilassa ja olevan olemassa tarve rakentaa uutta sääntelyä Geneven pakolaissopimuksen pohjalta vastaamaan kysymyksiin kenellä on oikeus suojeluun, miten kauan ja missä olosuhteissa.<sup>31</sup>

Eurooppaa koetelleen pakolaiskriisin seurauksena ovat myös lisääntyneet vaatimukset koko sopimuksen uudelleenlaatimisesta. Esimerkiksi Tanskan pääministeri Lars Lokke Rasmussen totesi loppuvuodesta 2015, että ellei muuttovirtoja Eurooppaan saada kontrolliin, on välttämätöntä keskustella turvapaikanhakemista koskevien kansainvälisten sopimusten muuttamisesta.<sup>32</sup> Vastauksena Tanskan pääministerin esittämiin vaatimuksiin Geneven pakolaissopimuksen muuttamisesta UNHCR:n puhemies Melissa Fleming sanoi sopimuksen pelastaneen miljoonia henkiä, olevan yksi historian onnistuneimmista ihmisoikeusinstrumenteista ja jopa nykyaikaa suurempien siirtolaisvirtojen aikana syntynyt humanisuuden merkkipaalu.<sup>33</sup> Francois Crépeau, YK:n erityisraportoiija siirtolaisten ihmisoikeuksista, totesi puolustaessaan Geneven pakolaissopimusta sopimuksen ilmentävän ikiaikaista turvapaikkatraditiota, joka on

<sup>26</sup> Esim. West, Ed: It's not the Home Office's fault – the UN Convention is not fit for purpose (2011).

<sup>27</sup> Feller, Erika: The Refugee Convention at 60: Still fit for its Purpose? (2011).

<sup>28</sup> Ibid., s. 4.

<sup>29</sup> Ibid., s. 6-7.

<sup>30</sup> Ibid., s. 8.

<sup>31</sup> Ibid., s. 8, 12-13.

<sup>32</sup> <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-denmark-idUSKBN0UB10020151228>.

<sup>33</sup> <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/06/un-backlash-against-call-to-scale-back-geneva-convention-on-refugees>.

osa sivilisaatioiden vieraanvaraisuuden perinnettä.<sup>34</sup> Näin intohimoiset puolustuspuheenvuorot voi nähdä osoituksena siitä arvostuksesta ja asemasta, joka Geneven pakolaissopimukselle nykymaailmassakin yleisesti annetaan.

### 2.3. Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan tulkinta

Geneven pakolaissopimuksen 31 artikla on otsikoitu laittomasti maassa oleskelevat pakolaiset ja kuuluu seuraavasti:

*1) Sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, missä, heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna 1 artiklassa tarkoitettulla tavalla ja jotka ovat luvatta tulleet tai luvatta oleskelevat sopimusvaltion alueella, kuitenkin edellyttäen, että nämä ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulleen.*

*2) Sopimusvaltiot eivät aseta näiden pakolaisten liikkumiselle muita rajoituksia kuin mitä on välttämätöntä ja näitä rajoituksia sovelletaan vain siihen saakka, kunnes heidän asemansa maassa on saatettu säännölliselle kannalle tai he ovat saaneet luvan siirtyä johonkin toiseen maahan. Sopimusvaltiot myöntävät näille pakolaisille riittävän määräajan ja tarpeen vaatimat helpotukset luvan hankkimiseksi toiseen maahan matkustamista varten.*

Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklaa on tulkittava Wienin vuoden 1969 valtiosopimusoi-  
keutta koskevan yleissopimuksen 31 artiklan mukaisesti vilpittömässä mielessä antaen sopi-  
mustekstille sen tavallisen merkityksen mukainen sisältö ottaen huomioon sopimuksen ta-  
voitteet ja päämäärät. Tämän on katsottu tarkoittavan Geneven pakolaissopimuksen tavoittei-  
den ja päämäärien valossa sitä, että sopimusta on tulkittava siten, että pakolaisille tarjotaan

---

<sup>34</sup> Ibid.

kansainvälisen yhteisön toimesta suojelua ja mahdollisimman laajat perusoikeudet ja –vapaudet.<sup>35</sup>

Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 32 artiklan mukaan sopimuksen tulkinnassa voidaan avustavina lähteinä ottaa huomioon myös sopimuksen valmistelutyöt ja sopimuksen solmimisen olosuhteet, mikäli 31 artiklan mukainen tulkinta jättää lopputuloksen avoimeksi tai johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen. Geneven pakolaissopimuksen valmistelumateriaalin perusteella on katsottu, että sopimuksen 31 artiklan on tarkoitettu soveltuvan kaikkien laittomasti maassa oleskelevien ja laittomasti maahan saapuneiden pakolaisten kohdalla riippumatta siitä, ovatko he tulleet suoraan maasta, missä heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna.<sup>36</sup> Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ilmaisujen ”tulevat suoraan maasta” ja ”esittävät hyväksyttäviä syitä” tarkoituksena ei ole sopimuksen valmistelutöiden perusteella katsottu olevan rajoittaa suojelua samankaltaisissa, mutta tiukasti tekstisidonnaisen tulkinnan mukaan sopimuksen ulkopuolelle jäävissä tapauksissa.<sup>37</sup>

Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan soveltuminen myös turvapaikanhakijoiden kohdalla on laajalti hyväksytty niin kansainvälisten valvontaelinten ja oikeudellisten asiantuntijoiden kuin kansallisten tuomioistuintenkin toimesta.<sup>38</sup> On todettu lähtökohtaisesti henkilön omaan ilmoitukseen asemastaan perustuvan pakolaisaseman luonteen sekä 31 artiklan tarjoaman suojelun tehokkuuden edellyttävän 31 artiklan soveltumista myös turvapaikanhakijoiden kohdalla.<sup>39</sup>

Kansainvälisessä oikeudessa ei tunnusteta ulkomaalaisen ehdotonta maahantulo-oikeutta.<sup>40</sup> Geneven pakolaissopimuksen 31 artikla ei kiellä turvapaikanhakijan säilöön ottamista kokonaan. 31 artiklan vastaista on turvapaikanhakijan ottaminen säilöön rankaisutoimenpiteenä

---

<sup>35</sup> Goodwin-Gill, Guy S.: Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection (2001), s. 3.

<sup>36</sup> Ibid., s. 4.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Costello 2017, s. 14-15.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Esim. Cholewinski, Ryszard: The EU *Acquis* on Irregular Migration Ten Years On: Still Reinforcing Security at the Expense of Rights? (2012), teoksessa Guild, Elspeth - Minderhoud, Paul: The First Decade of EU migration and Asylum Law (2012), s. 139.

tapauksessa, jossa turvapaikanhakijan maahantulo on ollut oikeutettua.<sup>41</sup> Oikeutetun maahantulon arvioinnissa olennaisen 31 artiklan ilmaisun ”esittävät hyväksyttäviä syitä” on katsottu olevan siinä määrin joustava, että se sallii yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamisen.<sup>42</sup> Myös 31 artiklan ilmaisun ”ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille” merkityksen on katsottu olevan riippuvainen tapauksen olosuhteista, kuten esimerkiksi ohjeistuksen saatavuudesta viranomaisilta.<sup>43</sup> Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan liikkumisvapauden rajoitusten välttämättömyyttä koskevan toisen kohdan on katsottu oikeuttavan valtion turvapaikanhakijoille asettamia liikkumisvapauden rajoituksia silloin, kun ne ovat olosuhteisiin nähden välttämättömiä.<sup>44</sup>

Edellä kerrottu edustaa tunnettujen kansainvälisen oikeuden juristien kantoja Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan tulkinnasta ja suurelta osin nämä tulkinnat on myös yleisesti hyväksytty. Ongelmaksi on kuitenkin nähty se, että Geneven pakolaissopimuksen universaalista luonteesta huolimatta sopimuksen tulkinta voi tietyissä kysymyksissä vaihdella valtioiden välillä.<sup>45</sup> Sopimuksen tulkintaa on yritetty yhtenäistää erityisesti UNHCR:n antamalla ohjeistuksella, johon kuitenkin liittyy sen oikeudellisesti sitomattomasta luonteesta ja päivittäisestä johtuvia rajoituksia.<sup>46</sup> Näistä rajoitteista huolimatta UNHCR:n tulkintaohjeistus on vaikuttanut merkittävästi Geneven pakolaissopimuksen tulkintaan globaalin luonteensa, institutionaalisen auktoriteettinsa ja laajan levikkinsä ansiosta.<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> Goodwin-Gill 2001, s. 9.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid., s. 33.

<sup>44</sup> Ibid., s. 10.

<sup>45</sup> North, Anthony M. – Chia, Joyce: Towards convergence in the interpretation of the Refugee Convention, A proposal for the establishment of an International Judicial Commission for Refugees (2013), teoksessa Simeon, James C. (editor): The UNHCR and the Supervision of International Refugee law (2013), s. 214.

<sup>46</sup> Ibid., s. 225-228.

<sup>47</sup> Ibid., s. 225.

## 2.4. UNHCR:n turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskeva ohjeistus

### 2.4.1. Järjestö, tehtävät ja toimivalta

UNHCR eli Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö tai pakolaisasiain valtuutetun toimisto luotiin vuonna 1950 auttamaan toisen maailmansodan pakolaisia. Pakolaisten sijoitusratkaisujen etsiminen on edelleenkin UNHCR:n keskeisin tehtävä kansainvälisen suojelun pakolaisille tarjoamisen ohella.<sup>48</sup> Nykyään UNHCR toimii 130 maassa, sillä on n. 11 000 työntekijää ja sen budjetti vuonna 2016 oli 6,54 miljardia dollaria.<sup>49</sup>

UNHCR on antanut vuonna 2012 hyvin kattavan ohjeistuksen turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen edellytyksistä.<sup>50</sup> Ohjeistus asettaa pitkälle meneviä vaatimuksia säilöön ottamisen laillisuutta, hyväksyttävyyttä sekä säilöön ottamisen olosuhteita koskien. Myös UNHCR:n toimeenpaneva komitea on ottanut kantaa turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen edellytyksiin. UNHCR:n toimivalta onkin olennainen kysymys näiden kannanottojen ja ohjeistusten sitovuuden kannalta.

UNHCR:n toimivalta valvoa kansainvälisten suojeluinstrumenttien ja standardien soveltamista perustuu UNHCR:n perussääntöön (Statute), jota on muutettu YK:n yleiskokouksen ja YK:n talous- ja sosiaalineuvoston (ECOSOC) päätöslauselmilla.<sup>51</sup> Tämä valvontatoimivalta sisältyy UNHCR:n yleiseen toimivaltaan tarjota kansainvälistä suojelua ja käy ilmi UNHCR:n perussäännön toisen luvun kahdeksannen kappaleen a-kohdasta, jonka mukaan pakolaisasiain valtuutetun tehtäviin kuuluu pakolaisten kansainvälistä suojelua koskevien sopimusten solmimisen edistämisen ohella valvoa näiden sopimusten soveltamista ja ehdottaa niihin muutoksia.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Janmyr, Maja: Protecting Civilians in Refugee Camps: Unable and Unwilling States, UNHCR and International Responsibility (2014), s.4.

<sup>49</sup> <http://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html>.

<sup>50</sup> UNHCR Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers and Alternatives to Detention (2012).

<sup>51</sup> Turk, Völker: The UNHCR's role in supervising international protection standards in the context of its mandate (2013), teoksessa Simeon, James C. (editor): The UNHCR and the Supervision of International Refugee law (2013), s. 42.

<sup>52</sup> UNHCR:n perussääntö, s. 9.

UNHCR:n perussääntö ei anna pakolaisasiain valtuutetun toimistolle täytäntöönpanovaltaa sen valvontatehtävään liittyen. Järjestöllä on kuitenkin katsottu olevan luonnostaan seuraava (inherent) toimivalta ryhtyä sellaisiin kohtuullisiin toimiin, jotka ovat välttämättömiä sen suojelutehtäviä koskevan kansainvälisen sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>53</sup> Geneven pakolaissopimuksen jäsenvaltioilla on myös sopimuksen 35 ja 36 artikloista ja sopimuksen lisäpöytäkirjan 2 artiklasta johtuva velvoite tehdä yhteistyötä UNHCR:n kanssa sen funktioiden täyttämässä sekä erityisesti velvoite avustaa järjestöä pakolaissopimuksen soveltamisen valvontatehtävässä.<sup>54</sup> Valtioiden yhteistyövelvoitteen on katsottu myös tukevan UNHCR:n antamien ohjeistusten auktoriteettia.<sup>55</sup> On esitetty, ettei jäsenvaltioiden yhteistyövelvoitteelle ole annettavissa kiinteää määritelmää, vaan kyseessä on joustava käsite, jonka sisältö vaihtelee UNHCR:n tehtävien ja niiden toteuttamisessa käytettyjen keinojen mukaan.<sup>56</sup>

Kansainvälisen pakolaisoikeuden suojelujärjestelmän on todettu olevan puutteellinen verrattuna muihin ihmisoikeuksien suojelumekanismeihin.<sup>57</sup> Kansainvälisessä pakolaisoikeudessa ei ole sellaista ylikansallista elintä, joka voisi kumota kansallisia päätöksiä<sup>58</sup> ja Geneven pakolaissopimuksen tulkinta on positivistisesta näkökulmasta jäsenvaltioiden vastuulla.<sup>59</sup> UNHCR:n on katsottu muuttuneen enemmän yleiseksi humanitaaristen hätätilojen järjestöksi ja tämä on vienyt järjestön aiempaa laajempien poliittisten ja strategisten punnintojen piiriin, mikä on heikentänyt sen kykyä suorittaa pakolaisten suojeluun liittyvää ydintehtäväänsä.<sup>60</sup> UNHCR on myös riippuvainen Geneven pakolaissopimuksen jäsenvaltioiden rahoituksesta ja pääsystä jäsenvaltioiden alueelle.<sup>61</sup> Toisaalta UNHCR:n pragmaattisen lähestymistavan kan-

---

<sup>53</sup> Turk 2013, s. 42.

<sup>54</sup> Turk 2013, s. 43.

<sup>55</sup> Kälin, Walter: Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and Beyond (2003), teoksessa Feller, Erika-Türk, Volker- Nicholson, Frances (editors): Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations in International Protection (2003), s. 619.

<sup>56</sup> Simeon, James C: The UNHCR and the supervision of international refugee law (2013), s. 325.

<sup>57</sup> Barutciski, Michael: The limits to the UNHCR's supervisory role (2013), teoksessa Simeon, James C. (editor): The UNHCR and the Supervision of International Refugee law (2013), s. 59-60.

<sup>58</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on tosin toimivalta antaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäsenvaltioita sitovia tuomioita myös pakolaisten kohteluun liittyvissä asioissa ja myös Unionin tuomioistuimeen voi päätyä pakolaisia koskevia asioita.

<sup>59</sup> Barutciski 2013, s. 65.

<sup>60</sup> Loescher, Gil – Gibner, Mark – Steiner, Niklaus: Problems of Protection: The UNHCR, Refugees and Human Rights (2003): 1. Introduction: Refugee Protection and UNHCR/1. UNHCR at Fifty: Refugee Protection and World Politics/luku UNHCR and the Erosion of Refugee Protection.

<sup>61</sup> Simeon 2013, s. 325-326.



sainvälisen suojelun instrumenttien toimeenpanon valvontaan on nähty olevan myös positiivinen asia. UNHCR:n yhteistyön valtioiden kanssa ja pyrkimyksen tyydyttää valtioiden intressejä on katsottu olevan paras tapa kannustaa valtiot kunnioittamaan kansainvälistä suojelua koskevia normeja.<sup>62</sup>

UNHCR:n valvontatoimivallan vahvistamisesta on akateemisissa piireissä ja kansainvälisissä julkaisuissa käyty erityisesti vuosituhaten alussa debattia<sup>63</sup>, mutta muutoksiin tarvittaisiin Geneven pakolaissopimuksen jäsenvaltioiden hyväksyntä.<sup>64</sup> Valvontatoimivallan vahvistamisen on katsottu edellyttävän UNHCR:n perussäännön muuttamista YK:n yleiskokouksessa.<sup>65</sup> UNHCR:n riippuvaisuuden Geneven pakolaissopimuksen jäsenvaltioista on nähty olevan esteenä tehokkaamman valvontamekanismin kehittämiseksi.<sup>66</sup> Ottaen huomioon pakolaisoikeuden luonne kansallisen suvereniteetin ytimeen perinteisesti luettaviin asioihin puuttuvana kansainvälisen oikeuden alana, pakolaissopimuksen jäsenvaltioiden haluttomuus UNHCR:n valvontatoimivallan laajentamiseen on sinänsä luonnollista. Nämä realiteetit huomioiden onkin maailman johtavien pakolaisoikeuden asiantuntijoiden toimesta esitetty kansainvälisen suojelun valvonnan vahvistamista olemassa olevien instrumenttien ja UNHCR:n nykyisen valvontamandaatin pohjalta.<sup>67</sup>

#### 2.4.2. UNHCR:n kannanotot Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklaa koskien ja vuoden 2012 turvapaikanhakijoiden säilöönottoa koskeva ohjeistus

##### 2.4.2.1. *Taustaa*

UNHCR:n toimeenpaneva komitea on päätöslauselmassaan jo vuonna 1986 korostanut sitä, että turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista tulee normaalisti välttää. Sama kanta on otettu myös vuonna 1999, jolloin UNHCR:n toimeenpaneva komitea on todennut, että turvapaikan-

---

<sup>62</sup> Barutciski 2013, s. 69.

<sup>63</sup> Kälin 2003, s. 613-666.

<sup>64</sup> Barutciski 2013, s. 61.

<sup>65</sup> Ibid., s. 70.

<sup>66</sup> Simeon 2013, s. 327.

<sup>67</sup> Ibid., s. 313-343.

hakijoiden säilöön ottamiseen tulisi turvautua vain legitiimiksi tunnustetusta syystä ja säilöön ottamisen tulee noudattaa kansainvälisiä standardeja. UNHCR:n toimeenpanevan komitean mukaan säilöön ottamiseen tulee turvautua vain, kun vaihtoehtoisia keinoja ei ole käytettävissä ja säilöönotto ei saa kestää pidempään kuin on välttämätöntä.<sup>68</sup>

UNHCR on vuonna 2012 julkaissut yksityiskohtaisen ohjeistuksen turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen kriteereistä, standardeista ja vaihtoehtoista. UNHCR:n antaman säilöönotto-ohjeistuksen on katsottu yhdistävän turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskevat Geneven pakolaissopimuksen asettamat kriteerit ja ihmisoikeusstandardit.<sup>69</sup> UNHCR:n ohjeistuksen mukaan turvapaikanhakijan säilöön ottamisen tulisi olla viimesijainen keino ja säilöön ottamista tulisi normaalisti välttää. Ohjeistuksessa huomioidaan kuitenkin myös laittoman maahanmuuton valtioille asettamat haasteet sekä valtioiden oikeus valvoa rajojaan ja alueellaan oleskelevia ulkomaalaisia pakolaisoikeuden ja ihmisoikeuksien asettamien standardien rajoissa.<sup>70</sup> UNHCR:n vuonna 2012 antama ohjeistus on sisällöltään huomattavasti laajempi ja yksityiskohtaisempi kuin aiempi vuonna 1999 julkaistu ohjeistus.

Kaiken kaikkiaan UNHCR:n antamat suositukset ja ohjeet turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen edellytyksistä asettavat Geneven pakolaissopimuksen jäsenvaltioille pitkälle kansallisen suvereniteetin alueelle ulottuvia vaatimuksia säilöön ottamisen suhteen. UNHCR on kuitenkin tunnustanut jäsenvaltioiden oikeuden suojella yleistä järjestystään, kansanterveytään ja kansallista turvallisuuttaan säilöön ottamisen avulla. Säilöön ottamisen kategorinen kieltäminen ei olisikaan valtiokäytännön ja viimeaikaiset maailmantapahtumat huomioiden realistinen lähestymistapa. Tällainen linja voisi johtaa UNHCR:n arvostuksen ja aseman heikentymiseen, koska yhä useammat valtiot todennäköisesti jättäisivät UNHCR:n suositukset huomioimatta kansallisten intressiensä nimissä.

---

<sup>68</sup> UNHCR, *Detention of Asylum-Seekers and Refugees: The Framework, the Problem and Recommended Practice* (1999): IV. Conclusions/ kohta 26. A.

<sup>69</sup> Costello 2017, s. 46.

<sup>70</sup> UNHCR *Detention Guidelines* 2012, s. 6.

#### 2.4.2.2. UNHCR:n vuonna 2012 antama turvapaikanhakijoiden säilöönottoa koskeva ohjeistus

##### 2.4.2.2.1. Säilöönoton määritelmä ja ohjeistuksen soveltamisala

UNHCR:n vuoden 2012 ohjeistuksessa säilöön ottaminen on määriteltä vapaudenriistoksi suljetussa paikassa, josta turvapaikanhakija ei ole halutessaan vapaa lähtemään.<sup>71</sup> Suljetun paikan ei ohjeistuksen mukaan tarvitse olla varsinainen vankila tai säilöönottokeskus, vaan säilöön ottaminen voi tapahtua hyvin monenlaisessa ympäristössä, kuten esimerkiksi kotiarestissa, pakolaisleirillä tai lentokentällä.<sup>72</sup> Olennaista ohjeistuksen mukaan on turvapaikanhakijan *de facto* vapaudenriisto ja vapaudenriiston laillisuus kansainvälisen oikeuden valossa.<sup>73</sup>

UNHCR:n säilöönotto-ohjeistus soveltuu pakolaisten ja muiden kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ihmisten kohdalla tilanteissa, joissa säilöönotto on tehty maahanmuuttoon liittyvällä perusteella.<sup>74</sup> Monet ohjeistuksen standardit voivat UNHCR:n mukaan soveltua *mutatis mutandis* myös muiden kuin kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien maahanmuuttajien kohdalla.<sup>75</sup> UNHCR:n ohjeistus ei kuitenkaan soveltamisalaltaan ulotu rikoksen vuoksi vangittuihin pakolaisiin tai turvapaikanhakijoihin.<sup>76</sup>

##### 2.4.2.2.2. Turvapaikanhakuoikeuden ja liikkumisvapauden kunnioittaminen

UNHCR:n vuoden 2012 ohjeistuksen turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisesta ensimmäisen kohdan mukaan jokaisella on oikeus hakea turvapaikkaa vainon, vakavien ihmisoikeusrikkomusten uhan tai muun vakavan uhan perusteella eikä turvapaikan hakeminen itsessään

---

<sup>71</sup> Ibid., s. 9.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid., s. 8.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Ibid.

ole laitonta.<sup>77</sup> Ohjeistuksen toisessa kohdassa todetaan oikeuden vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä liikkumisvapauden olevan suojattuja kaikissa kansainvälisissä ja paikallisissa ihmisoikeussopimuksissa.<sup>78</sup>

Ohjeistuksen ensimmäisessä ja toisessa kohdassa viitataan suoraan Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan asettamiin vaatimuksiin.<sup>79</sup> UNHCR:n ohjeistuksessa todetaan Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan sanamuodon mukaisesti, ettei turvapaikanhakijaa tule rangaista laittomasta maahantulosta tai maassa oleskelusta, jos hän viipymättä ilmoittautuu viranomaisille ja esittää hyväksyttävät syyt laittomalle saapumiselleen tai maassaololleen.<sup>80</sup> Ohjeistuksen toisessa kohdassa viitataan myös Geneven pakolaissopimuksen 26 artiklaan, joka suojaa laillisesti maassa olevan henkilön liikkumisvapautta.<sup>81</sup>

#### 2.4.2.2.3. Säilöön ottaminen poikkeuksellisenä keinona ja säilöön ottamisen vaihtoehdot

UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksen neljännen kohdan mukaan säilöön ottaminen on poikkeuksellinen keino, johon voidaan turvautua vain säilöönoton ollessa välttämätöntä ja suhteellista.<sup>82</sup> UNHCR:n ohjeistuksen mukaan säilöön ottamiselle tulee olla hyväksyttävä syy.<sup>83</sup> UNHCR:n mukaan kansainvälinen oikeus tunnustaa säilöön ottamisen hyväksyttävänä syinä yleisen järjestyksen (public order) ja kansanterveyden suojelun sekä kansalliseen turvallisuuteen liittyvät syyt.<sup>84</sup> Ohjeistuksessa todetaan esimerkiksi turvapaikanhakijan todennäköisen katoamisen estämisen, yhteistyöhaluttomuuden, ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen ja identiteetin selvittämisen olevan yleisen järjestyksen suojelemisen kannalta hyväksyttäviä syitä turvapaikanhakijan säilöön ottamiselle.<sup>85</sup>

---

<sup>77</sup> Ibid., s. 12.

<sup>78</sup> Ibid., s. 13.

<sup>79</sup> Ibid., s. 12-13.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Ibid., s. 13.

<sup>82</sup> Ibid., s. 16-21.

<sup>83</sup> Ibid., s. 16.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Ibid., s. 16-18.

Ohjeistuksen neljännen kohdan mukaan säilöön ottamisen vaihtoehdot on otettava huomioon, jotta varmistetaan säilöönoton käyttäminen vain viimesijaisena keinona.<sup>86</sup> Vuoden 2012 ohjeistuksessa vaihtoehtoina turvapaikan säilöön ottamiselle mainitaan esimerkiksi eriasteisen valvonnan mahdollisuus, ohjattu asuminen määrättyssä paikassa, matkustusasiakirjojen takavarikointi, raportointivelvollisuus, turvapaikanhakijan velvoitteista vastaavan takaajan asettaminen ja vakuuden antaminen.<sup>87</sup>

#### 2.4.2.2.4. Säilöön ottamisen perustuminen kansalliseen lakiin, mielivaltaisuuden kielto, sessuaaliset takeet ja riippumaton valvonta

UNHCR:n ohjeistuksen kolmannen kohdan mukaan säilöön ottamisen tulee perustua kansalliseen lakiin ja tämän lain tulee täyttää oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden periaatteiden vaatimukset.<sup>88</sup> UNHCR toteaa kansallisen lain olevan ensisijainen lähde säilöön ottamisen laillisuuden arvioinnissa, mutta ei aina ratkaiseva tekijä arvioitaessa vapaudenriiston oikeuttavia perusteita.<sup>89</sup>

Ohjeistuksen neljännessä kohdassa todetaan, ettei turvapaikanhakijan ottaminen säilöön ole sinänsä kiellettyä kansainvälisen oikeuden mukaan eikä turvapaikanhakijan oikeus vapautteen ole absoluuttinen, mutta kansainvälinen oikeus antaa suojaa laitonta tai mielivaltaista säilöön ottamista vastaan. Mielivaltaisuuden määritellään vuoden 2012 ohjeistuksessa sisältävän laittoman säilöön ottamisen lisäksi myös epäasianmukaisen, epäoikeudenmukaisen ja sellaisen säilöön ottamisen, joka ei ole ennustettavuusperiaatteen mukaista.<sup>90</sup> UNHCR:n mukaan säilöön ottamisen tulee mielivaltaisuuden välttämiseksi olla välttämätöntä yksittäistapauksessa, kohtuullista olosuhteisiin nähden ja suhteellista hyväksyttävään päämäärään

---

<sup>86</sup> Ibid., s. 22-24.

<sup>87</sup> Ibid., s. 24, 41-44.

<sup>88</sup> Ibid., s. 14.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid., s. 14-15.

nähdessä.<sup>91</sup> UNHCR toteaa myös säilöön ottamisen vaihtoehtojen harkinnan laiminlyönnin voivan täyttää mielivaltaisuuden kriteerit.<sup>92</sup>

UNHCR:n ohjeistuksen seitsemännen kohdan mukaan päätöksen säilöön ottamisesta tulee täyttää prosessuaalisille vaatimuksille asetettava minimitaso. Prosessuaalisiin vaatimuksiin kuuluvat UNHCR:n mukaan muun muassa säilöön ottamisen perusteista ja turvapaikanhakijan oikeuksista tiedottaminen hänelle kielellä, jota hän ymmärtää, säilöönottoasian käsittely pikaisesti riippumattomassa elimessä sekä oikeudellisen avustajan ja valvontaelinten tosiasiallinen luokse pääsemisen oikeus säilöönnoton aikana.<sup>93</sup>

UNHCR:n ohjeistuksen kymmenennessä kohdassa todetaan olevan tärkeää, että säilöönnottilat ovat avoinna kansainvälisille ja kansallisille valvontainstituutioille- ja elimille, jotta voidaan varmistaa kansallisten säilöönnottojärjestelmien noudattavan kansainvälisen oikeuden vaatimuksia.<sup>94</sup> UNHCR:n ohjeistuksen mukaan pääsy säilöönnottiloihin on varmistettava erityisesti valvontaelimille, joiden mandaattiin kuuluvat säilöönnottoon ja inhimilliseen kohteluun liittyvät asiat, mutta myös muille toimijoille ja järjestöille tarpeen mukaan.<sup>95</sup>

#### 2.4.2.2.5. Säilöönottolaitosten olosuhteet sekä erityisolosuhteiden ja turvapaikanhakijoiden erityistarpeiden ottaminen huomioon

UNHCR:n ohjeistuksen kahdeksannen kohdan mukaan säilöönotto-olosuhteiden on oltava inhimilliset ja säilöön otetun ihmisarvoa loukkaamattomat.<sup>96</sup> Edellä mainittu UNHCR:n ohjeistuksen edellyttämä kansallisten ja kansainvälisten riippumattomien elinten pääsy säilöönnottoon käytettyihin laitoksiin on olennaista olosuhteiden valvonnan ja standardien noudattamisen varmistamisen kannalta.

---

<sup>91</sup> Ibid., s. 15.

<sup>92</sup> Ibid., s. 15.

<sup>93</sup> Ibid., s. 27-28.

<sup>94</sup> Ibid., s. 40.

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Ibid., s. 29.

UNHCR:n ohjeistuksen yhdeksännen kohdan mukaan huomioon tulee ottaa turvapaikanhakijan erityisolosuhteet ja –tarpeet. Ohjeistuksessa on erikseen mainittu muun muassa alaikäiset, kidutuksen uhrit, naiset, vanhukset, vammaiset ja ihmiskaupan uhrit.<sup>97</sup> Lapsia ei ohjeistuksen yhdeksännen kohdan mukaan tulisi lähtökohtaisesti ottaa lainkaan säilöön ja YK:n lasten oikeuksia koskevan sopimuksen (60/1991) mukaiset velvoitteet tulee ohjeistuksen mukaan ottaa huomioon.<sup>98</sup> UNHCR toteaa kansainvälisen oikeuden kieltävän syrjivät liikumisrajoitukset esimerkiksi rodun, uskonnon tai turvapaikanhakijastatuksen perusteella.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Ibid., s. 33-39.

<sup>98</sup> Ibid., s. 34.

<sup>99</sup> Ibid., s. 26.

### 3. Euroopan unionin turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskeva sääntely

#### 3.1. Euroopan unionin yhteinen turvapaikkapolitiikka ja Geneven pakolaissopimus EU-sääntelyn perustana ja tulkinnan ensisijaisena lähteenä

Euroopan Unionin tavoitteena on ollut vuoden 1999 Tampereen huippukokouksesta lähtien luoda yhteinen turvapaikka-asioita koskeva politiikka. Eurooppa-neuvosto päätti tuolloin pyrkimyksenä olevan yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, joka perustuu vuoden 1951 Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen.<sup>100</sup> Eurooppa-neuvosto totesi tavoitteena olevan avoin ja turvallinen Euroopan unioni, joka on täysin sitoutunut Geneven pakolaissopimuksen ja muiden asiaa koskevien ihmisoikeusasiakirjojen velvoitteisiin.<sup>101</sup> Enteellisesti Eurooppa-neuvoston vuoden 1999 kannanotossa huomioidaan myös Euroopan vaurauden ja rauhan vetovoiman houkuttelevan ihmisiä kaikkialta maailmasta ja todetaan olevan vastoin Euroopan perinteitä evätä liikkumisvapaus Euroopassa niiltä, jotka perustellusti hakevat pääsyä EU:n alueelle.<sup>102</sup>

EU:n turvapaikkapolitiikan tavoitteena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyt ja luoda yhteinen turvapaikkajärjestelmä. Tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille varmistuen samalla palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen.<sup>103</sup> On myös esitetty, että Euroopan yhteisellä turvapaikkajärjestelmällä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kaltaisesti potentiaalia kehittää kansainvälistä pakolaisoikeutta ja kansainvälistä ihmisoikeuksien suojelua.<sup>104</sup> Unionin tuomioistuimen mukaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan taustatieteenä on siihen osallistuvien maiden keskinäinen luottamus siihen, että kaikki yhtei-

<sup>100</sup> Tampereen Eurooppa-Neuvosto 15. Ja 16. lokakuuta 1999: Puheenjohtajan päätelmät: A. Eu:n yhteinen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka, kohta 13.

<sup>101</sup> Ibid., kohta 4.

<sup>102</sup> Ibid., kohta 3.

<sup>103</sup> Euroopan parlamentti: Faktatietoja Euroopan unionista 2018: Turvapaikkapolitiikka.

<sup>104</sup> Esim. Tsourdi, Evangelia: Qualifying for International Protection in the EU: New Understandings of the 1951 Convention and Beyond (2015), teoksessa Gauci, Jean-Pierre – Giuffrè, Mariagiulia – Tsourdi, Evangelia: Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges (2015), s. 269.



seen turvapaikkapolitiikkaan osallistuvat maat noudattavat perusoikeuksia sekä Geneven pakolaissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä.<sup>105</sup>

Kaikki EU-jäsenvaltiot ovat osapuolina Geneven pakolaissopimuksessa, mutta EU järjestönä ei ole, sillä pakolaissopimus on avoinna vain valtio-osapuolille. Pakolaissopimuksella on kuitenkin erityisasema EU-oikeudessa, vaikka se ei muodollisesti ole osa EU-oikeutta. Tämä asema perustuu EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklaan, jossa todetaan turvapaikkaoikeuden olevan taattu Geneven pakolaissopimuksen sääntöjä kunnioittaen ja säännöt huomioon ottaen sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklaan, jonka mukaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulee olla yhteensopiva Geneven pakolaissopimuksen ja muiden relevanttien sopimusten kanssa.<sup>106</sup> Geneven pakolaissopimuksen sisältämät oikeudet ovat myös osa niitä perustavia oikeuksia, jotka kuuluvat EU-oikeuden yleisiin periaatteisiin.<sup>107</sup> UNHCR on ollut mukana harmonisoimassa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa tarjoamalla mielipiteitään säädösehdotuksista sekä tietoa valtiokäytännöstä ja kansainvälisen pakolaisoikeuden standardeista.<sup>108</sup>

Yhteisen turvapaikkapolitiikan tulee siis olla yhdenmukaista Geneven pakolaissopimuksen kanssa. Yhteisen turvapaikkapolitiikan oikeusperustan luovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 67 artiklan 2 kohta ja 78 artikla sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artikla. Geneven pakolaissopimuksen asemaa EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan perustana osoittaa myös se, että EU:n perussopimuksissa tai perusoikeuskirjassa ei määritellä käsitteitä ”turvapaikka” ja ”pakolainen”, vaan näiltä osin viitataan Geneven pakolaissopimukseen.<sup>109</sup> Unionin tuomioistuin on myös todennut hiljattain UNHCR:n antamien suuntaviivojen turvapaikanhakijoiden säilöönnotossa sovellettavista kriteereistä ja standardeista olevan säilöön ottamista koskevan EU-säätelyn perustana ja EUT voi ottaa UNHCR:n suositukset huomioon tulkitessaan EU-oikeutta.<sup>110</sup>

<sup>105</sup> EUT yhdistetyt asiat C-411/10 ja C-493/10 N.S. vastaan Secretary of State for the Home Department 21.12.2011, kohta 78.

<sup>106</sup> UNHCR: The Case Law of the European Regional Courts: the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights: Refugees, asylum seekers and stateless persons (2015), s. 5-6.

<sup>107</sup> Ibid., s. 6.

<sup>108</sup> YK:n yleiskokous: Note on International Protection (2000), kohta 42.

<sup>109</sup> Esim. EU:n perusoikeuskirjan 18 artikla.

<sup>110</sup> EUT asia C-601/15 PPU J.N. vastaan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie 15.2.2016, kohta 63.

Vuonna 2008 Brysselissä kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen, jonka mukaan EU:n jäsenvaltiot sitoutuvat harjoittamaan oikeudenmukaista, tehokasta ja yhtenäistä politiikkaa.<sup>111</sup> Eurooppa-neuvosto totesi EU:n yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa ohjaavan jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa sekä yhteisen politiikan perustuvan muuttovirtojen asianmukaiseen hallintaan.<sup>112</sup> Vuonna 2009 Eurooppa-neuvosto hyväksyi Tukholman ohjelman vuosiksi 2010-2014 vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämiseksi EU:n kansalaisia ja EU:n alueella asuvia henkilöitä ja heidän suojeluaan varten.<sup>113</sup> Ohjelman mukaan EU:n alueelle pääsyn menettelyjä olisi tehostettava silloin, kun pääsyn todetaan olevan henkilöiden oikeutetun edun mukaista kuitenkin samalla taaten EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten turvallisuus.<sup>114</sup> EU:n työn perustana todetaan Tukholman ohjelmassa olevan jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus ja tavoitteena olevan ottaa käyttöön yhteinen turvapaikkajärjestelmä vuonna 2012.<sup>115</sup>

Viimeistään vuoden 2015 tapahtumat ovat osoittaneet Eurooppa-neuvoston tuolloisten kannottojen ja suuntaviivojen epärealistisuuden. EU:n jäsenvaltioiden kansalliset intressit ovat monesti menneet yhtenäisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan tavoitteiden edelle ja pakolaiskriisin aikana, jolloin tuskin kukaan voi väittää muuttovirtojen olleen asianmukaisesti hallinnassa EU:n jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus ei varsinaisesti ole ollut silmiinpistävää. Eurooppa-neuvosto on kuitenkin myös tiedostanut nämä riskit todeten Tukholman ohjelman hyväksymisen yhteydessä vuonna 2009, että EU:n uskottavien ja kestävien maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmien ylläpitäminen edellyttää pyrkimyksiä estää, valvoa ja torjua laitonta muuttoliikettä, sillä laittomat muuttovirrat aiheuttavat EU:lle kasvavaa painetta erityisesti EU:n ulkorajoilla sijaitsevilla valtioissa.<sup>116</sup> Myös pakolaiskriisin kynnyksellä vuonna 2014 Eurooppa-neuvosto on todennut tulevien vuosien haasteena olevan muutto-

---

<sup>111</sup> Brysselin Eurooppa-neuvosto 15. Ja 16. lokakuuta 2008: Puheenjohtajan päätelmät, kohta 19.

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Eurooppa-neuvosto 10. Ja 11. joulukuuta 2009: Päätelmät, kohta 25.

<sup>114</sup> Ibid., kohta 30.

<sup>115</sup> Ibid., kohdat 29. ja 31.

<sup>116</sup> Ibid., kohta 31.

virtojen hallinta osassa maailmaa vallitsevan epävakauden, köyhyyden ja väestönkehityksen seurauksena.<sup>117</sup>

### 3.2 Turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskeva EU-sääntely

#### 3.2.1. Säilöön ottamisen edellytykset EU-oikeudessa

Euroopan unionissa turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista säännellään vastaanotto-olosuhteita koskevassa direktiivissä (2013/33/EU). Myös EU:n perusoikeuskirjan ja Schengen-sopimuksen (23/2001) määräyksiä sekä EU:n ihmiskaupan vastaista direktiiviä (2011/36/EU) voidaan tietyissä säilöön ottamiseen liittyvissä kysymyksissä soveltaa.<sup>118</sup> Vastanotto-olosuhteita koskevassa direktiivissä säilöön ottaminen määritellään EU-jäsenvaltion toimesta tapahtuvaksi hakijan sulkemiseksi tiettyyn paikkaan, jossa hakijalta on viety hänen liikkumisvapautensa.<sup>119</sup>

EU-sääntelyn perustavana lähtökohtana on vaatimus turvapaikanhakijan säilöön ottamisen välttämättömyydestä.<sup>120</sup> Säilöön ottamisen on oltava viimesijainen keino ja vaihtoehtoisten keinojen oltava käytetty tai niitä ei voi tapauksen olosuhteista johtuen soveltaa.<sup>121</sup> Säilöön ottamista koskeva EU-sääntely noudattaa siis hyvin pitkälti kansainvälisen oikeuden linjauksia säilöön ottamisen viimesijaisuudesta, mikä onkin luonnollista ottaen huomioon Geneven pakolaissopimuksen rooli EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan perustana.

EU-oikeudessa turvapaikanhakijoiden ja palautusta odottavien henkilöiden säilöön ottamista koskevat eri säännökset. Turvapaikanhakijan vapaudenriistoa säännellään vastaanotto-

<sup>117</sup> Eurooppa-neuvosto 26. Ja 27. kesäkuuta 2014: Päätelmät, s. 19.

<sup>118</sup> Euroopan unionin perusoikeusvirasto – Euroopan neuvosto: Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration (2014), s. 141-143.

<sup>119</sup> Vastanotto-olosuhteita koskeva direktiivi (2013/33/EU) 2 artiklan kohta h.

<sup>120</sup> Vastanotto-olosuhteita koskeva direktiivi 8 (2) artikla, palautusdirektiivi (2008/115/EU) 15 (1) artikla, Dublin III-asetus (604/2013/EU) 28 artikla, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration (2014), s. 144.

<sup>121</sup> Vastanotto-olosuhteita koskeva direktiivi 8 (2) artikla, palautusdirektiivi 15 (1) artikla, Dublin III-asetus 28 artikla.

olosuhteita koskevan direktiivin 8 artiklassa sekä Dublin-sääntelyn (Asetus (EU) N:o 604/2013) 28 artiklassa ja palautusta odottavien henkilöiden vapaudenriistoa koskevat palautusdirektiivin (2008/115/EU) 15 artiklan määräykset. Vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin 8 artiklan ja turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) 26 artiklan mukaan henkilöä ei saa ottaa säilöön pelkästään sillä perusteella, että hän on jättänyt turvapaikkahakemuksen. Dublin-sääntelyn 28 artiklassa kielletään myös henkilön säilöön ottaminen yksinomaan sillä perusteella, että hän kuuluu Dublin-sääntelyn piiriin.<sup>122</sup> Palautusdirektiivin 15 artikla sallii kolmannen maan kansalaisen säilöön ottamisen vain palauttamisen toteuttamiseksi ja valmistelemiseksi.

Vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin 8 artiklan 3 kohdassa on lueteltu perusteet turvapaikanhakijan säilöön ottamiselle ja määrätään, että säilöönoton perusteista on säädettävä kansallisessa lainsäädännössä. Artiklan 2 kohdan mukaan hakija voidaan ottaa säilöön kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella, jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Säilöön ottamiselle vaihtoehtoisia keinoja EU-oikeuden mukaan ovat raportointivelvollisuus poliisille tai maahanmuuttoviranomaisille, matkustusasiakirjojen luovuttamisvelvollisuus, asuinpaikkaa koskevat vaatimukset, vakuuden antaminen, vaatimus takaajasta, vapauttaminen hoitohenkilökunnan valvontaan sekä elektroninen valvonta.<sup>123</sup>

8 artiklan 3 kohdan hyväksyttävien säilöönottoperusteiden luettelo sisältää turvapaikanhakijan identiteetin, kansallisuuden ja maahantulo-oikeuden selvittämisen, hakemuksen perusteiden määrittämisen erityisesti, jos on olemassa pakenemisen vaara sekä palautusdirektiivin mukaisen säilöön ottamisen aikana jätetyn turvapaikkahakemuksen, joka on tehty palauttamisen täytäntöönpanon häiritsemiseksi tai viivyttämiseksi. Lisäksi hyväksyttävinä säilöön ottamisen perusteina 8 artiklan 3 kohdassa mainitaan tarpeellisuus kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen vuoksi sekä Dublin-sääntelyn 28 artiklan tietyissä olosuhteissa sallima säilöön ottaminen henkilön Dublin-menettelyn mukaisen siirtämisen onnistumisen varmistamiseksi. Vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin säilöönottoperusteiden luettelo

<sup>122</sup> Dublin III-asetus 28 artiklan ensimmäinen kohta.

<sup>123</sup> Vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi 8 (4) artikla, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration (2014), s. 147.

on tyhjentävä.<sup>124</sup> Schengenin rajasäännöstö (asetus (EY) N:o 562/2006) edellyttää EU:n alueelle pääsyn estämisen sellaisilta kolmansien maiden kansalaisilta, joilla ei ole siihen laillista oikeutta ja monien jäsenvaltioiden kansallinen lainsäädäntö sallii rajalla tapahtuvan lyhytkestoisen vapaudenriiston.<sup>125</sup>

Unionin tuomioistuin on vuonna 2016 tapauksessa *J.N. vastaan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* ottanut kantaa vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin 8 artiklan säilöön ottamisen perusteiden tulkintaan. Tapauksessa ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin oli pyytänyt EUT:ta tutkimaan onko direktiivin 8 artiklan 3 kohdan kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä säilöön ottamisen perusteena koskeva e alakohta pätevä jokaisen oikeutta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaavan EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklan kannalta. EUT totesi 8 artiklassa säädettävän perusoikeuskirjan 6 artiklassa vahvistetun vapautta koskevan oikeuden käytön rajoituksesta ja näin ollen EUT:n mukaan on huomioitava perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta, jossa säännellään perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksistä.<sup>126</sup> Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa vain lailla ja niiden keskeistä sisältöä kunnioittaen. Rajoituksia voidaan 52 artiklan 1 kohdan mukaan säätää vain suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat EU:n tunnustamia yleisen edun tavoitteita tai tarvetta suojella muiden oikeuksia ja vapauksia. EUT:n mukaan oikeuden käytön rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa ottaen huomioon 6 artiklassa suojatun vapautta koskevan oikeuden tärkeys ja säilöön ottamisen muodossa tapahtuvan perusoikeuteen puuttumisen vakavuus.<sup>127</sup>

Vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin 9 artiklan 1 kohdan, Dublin-sääntelyn 28 artiklan 3 kohdan ja palautusdirektiivin 15 artiklan 1 kohdan mukaan säilöön ottamisen on oltava mahdollisimman lyhytkestoinen. Vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan turvapaikanhakijaa voidaan pitää säilöön otettuna vain niin kauan kuin 8 artiklan 3 kohdan säilöön ottamisen perusteet ovat sovellettavissa.

<sup>124</sup> Vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi 8 (3) artikla, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration (2014), s. 148.

<sup>125</sup> Schengenin rajasäännöstö (asetus (EY) N:o 562/2006) 13 artikla, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration (2014), s. 150-151.

<sup>126</sup> EUT tapaus *J.N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (2016), kohdat 49 ja 50.

<sup>127</sup> EUT tapaus *J.N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (2016), kohta 56.

### 3.2.2. Säilöönotto-olosuhteet ja oikeusturva

Turvapaikanhakijan säilöönotto-olosuhteita säännellään vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin 10 artiklassa. 10 artiklan 1 kohdan mukaan turvapaikanhakijan säilöön ottaminen tulee lähtökohtaisesti toteuttaa erityisessä säilöönottoyksikössä ja turvapaikanhakija on säilöön ottamisen aikana pidettävä erillään muista kolmansien maiden kansalaisista, jotka eivät ole tehneet kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Jos jäsenvaltion on turvapaikanhakijan säilöön ottamisessa turvauduttava vankilamajoitukseen, tulee turvapaikanhakija 10 artiklan 1 kohdan mukaan pitää erillään muista vangeista. Jäsenvaltion tulee vankilamajoitukseen turvauduttaessa varmistaa säilöönotto-olosuhteita koskevien säännösten noudattaminen, kuten myös silloin, jos säilöön otettua turvapaikanhakijaa ei voida pitää erillään muista kolmansien maiden kansalaisista.

Vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaan säilöön otetuilla hakijoilla on oltava mahdollisuus ulkoiluun. 10 artiklan 3 kohdassa määrätään, että UNHCR:n edustajilla ja UNHCR:n kanssa tehdyn sopimuksen nojalla UNHCR:n puolesta toimivilla alueellisilla järjestöillä on oltava mahdollisuus olla yhteydessä säilöön otettuihin turvapaikanhakijoihin ja vieraila heidän luonaan yksityisyyden suojaa kunnioittavalla tavalla. Perheenjäsenten, oikeudellisten avustajien ja jäsenvaltion tunnustamien valtiosta riippumattomien järjestöjen yhteydenpito- ja vierailuoikeudesta säännellään 10 artiklan 4 kohdassa. Sen, että UNHCR:n yhteydenpito- ja vierailuoikeudesta on säännelty erikseen voi nähdä osoituksena Geneven pakolaissopimuksen asemasta EU-oikeudessa ja UNHCR:n erityisestä auktoriteetista pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskevissa asioissa. 10 artiklan 4 kohdan mukaan pääsyrjoituksia säilöönottoyksikköön voidaan ottaa käyttöön vain, jos rajoitukset ovat kansallisen lainsäädännön perusteella objektiivisesti arvioituna välttämättömiä turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai säilöönottoyksikön hallinnoinnin kannalta ja edellyttäen, että rajoitukset eivät vakavasti rajoita tai estä pääsyä tiloihin.

Säilöön otetun turvapaikanhakijan oikeuden säilöön ottamisen oikeudelliseen arviointiin on katsottu olevan avainasemassa mielivaltaisen säilöön ottamisen estämiseksi.<sup>128</sup> EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava 47 artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissä tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa sekä oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaan hallintoviranomaisten antaessa säilöönottomääräyksen jäsenvaltioiden on viran puolesta tai hakijan pyynnöstä varmistettava, että oikeusviranomaisen tutkii viipymättä säilöönoton laillisuuden. 9 artiklan 5 kohdan perusteella oikeusviranomaisen tulee myös tarkastella säilöönoton perusteita säännöllisin väliajoin. Jäsenvaltioiden velvollisuutta varmistaa turvapaikanhakijalle mahdollisuus saada oikeusapua ja maksuton oikeusavustaja säännellään direktiivin 9 artiklan kohdissa 6-10.

---

<sup>128</sup> Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration (2014), s. 165.

## **4. Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskeva oikeuskäytäntö**

### **4.1. Geneven pakolaissopimuksen asema Euroopan ihmisoikeussopimuksen järjestelmässä ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä**

Euroopan ihmisoikeussopimusta tulee tulkita osana yleismaailmallista ihmisoikeusnormistoa.<sup>129</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimusta tulkittaessa on otettava huomioon relevantit kansainvälisen oikeuden säännöt ja sopimusta tulee tulkita mahdollisimman pitkälle harmoniassa muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen kanssa.<sup>130</sup> Wienin valtiosopimuksia koskevan yleissopimuksen 31 artiklan mukaan valtiosopimusten tulkinnassa tulee ottaa huomioon myös konteksti. Yleisen kansainvälisen oikeuden, YK:n ihmisoikeussopimusten sekä eurooppalaisten ihmisoikeusinstrumenttien, kuten esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan ja Euroopan neuvoston piirissä solmittujen ihmisoikeussopimusten voidaan katsoa olevan osa Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 31 artiklan perusteella huomioon otettavaa kontekstia.<sup>131</sup> Myös Geneven pakolaissopimus voi täten tulla sovellettavaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintaa ohjaavana lähteenä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa noudatettava autonomisen tulkinnan periaate korostaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen luonnetta jäsenvaltioiden yhteiseen perintöön kuuluvien perusoikeuksien edistämiseen tarkoitettuna sopimuksena.<sup>132</sup> Sopimuksen luonnetta elävänä asiakirjana osoittavan ja olosuhteiden ja arvojen muutokset huomioonottavan dynaamisen tulkinnan yhteydessä harjoitettavan oikeusvertailun kohteena ovat Euroopan neuvoston jäsenvaltiot. Huolimatta tästä sidonnaisuudesta eurooppalaiseen oikeuskulttuuriin EIT on tu-

<sup>129</sup> Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus (2012), s. 284-299.

<sup>130</sup> EIT Al-Adsani v. UK (hakemus nro 35763/97) 21.11.2001, kohta 55.

<sup>131</sup> Pellonpää ym. 2012, s. 284-299.

<sup>132</sup> Ibid.



keutunut tulkinnassaan myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, kansainväliseen oikeuskäytäntöön ja kansainvälisten valvontaelinten käytäntöön.<sup>133</sup>

## 4.2. Säilöön ottamisen edellytykset

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla suojaa jokaisen oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen. Artiklassa luetellaan tyhjentävästi laillisen vapaudenriiston edellytyksenä hyväksyttävät syyt. Luettelossa laillisen vapaudenriiston edellytyksinä mainitaan toimivaltaisen tuomioistuimen antaman rikostuomion, tutkintavankeuden, lakimääräisen velvoitteen täyttämisen turvaamisen ja esimerkiksi tartuntataudin leviämisen estämisen ohella myös laittoman maahan-tulon estäminen ja se, että on ryhdytty toimiin henkilön karkottamiseksi tai luovuttamiseksi. Näitä edellytyksiä tulkitaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vahvistaman linjan mukaisesti supistavasti.<sup>134</sup>

Sopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artikla suojaa oikeutta liikkumisen vapauteen ja vapautta lähteä maasta. Liikkumisvapaus koskee kuitenkin vain ihmisiä, jotka ovat maassa laillisesti ja maassaolon laillisuus arvioidaan EIT:n mukaan kansallisen lainsäädännön pohjalta.<sup>135</sup> Neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa luetellaan liikkumisvapauden rajoitusten hyväksyttävät syyt, joita ovat esimerkiksi sellaiset rajoitukset kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi, rikosten estämiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien turvaamiseksi, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Raja 5 artiklan tarkoittaman vapaudenriiston ja neljännessä lisäpöytäkirjassa käsiteltyjen vähäisempien liikkumisvapauden rajoitusten välillä riippuu tapauksen olosuhteista ja myös eurooppalaisista muuttuvista käytännöistä.<sup>136</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että ulkomaalaisten säilöönotto on sallittua vain laittoman maahanmuuton torjumiseksi ja Geneven pakolaissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien kansainvälisten velvoitteiden rajoissa. EIT:n mukaan valtioiden toimet laittoman maahanmuuton rajoittamiseksi eivät saa riistää turvapaikanhakijalta

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> EIT A. ja muut v. UK (hakemus nro 3455/05) 19.2.2009, kohta 141.

<sup>135</sup> EIT Omwenyeye v. Saksa (hakemus nro 44294/04) 20.11.2007, s. 6-7.

<sup>136</sup> Pellonpää ym. (2012), s. 392-393.

edellä mainittujen instrumenttien tarjoamaa suojelua.<sup>137</sup> EIT on kuitenkin toisaalta tunnustanut valtion suvereniteetin ydinalueeseen kuuluvan valtion oikeuden päättää ulkomaalaisten päästämisestä maahan ja kontrolloida heidän liikkumistaan yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseksi.<sup>138</sup> EIT:n mukaan luvaton maahantulo on laitonta siihen asti, kunnes valtio on hyväksynyt sen eikä turvapaikanhakijan ilmoittautuminen viranomaisille automaattisesti muuta maahantuloa lailliseksi siten, että se estää säilöön ottamisen 5 artiklan nojalla.<sup>139</sup>

Laillisen vapaudenriiston täytyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaan hyväksyttävän tarkoituksen vaatimuksen täyttämisen lisäksi myös tapahtua lain määräämässä järjestyksessä. Ilmaisulla ”lain määräämässä järjestyksessä” viitataan kansalliseen oikeuteen ja valtionsisäisen oikeuden noudattaminen on näin ollen vapaudenriistoa koskevissa asioissa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäsenvaltion kansainvälisoikeudellinen velvollisuus.<sup>140</sup> EIT on myös kiinnittänyt huomioita kansallisen lain laatuun ja todennut, että kansallisen lain on mielivaltaisuuden riskin välttämiseksi oltava riittävän hyvin saatavilla ja riittävän täsmällinen erityisesti, jos vapaudenriiston kohteena on ulkomaalainen turvapaikanhakija.<sup>141</sup>

On katsottu, ettei EIT ole maahanmuuttajien säilöönnoton laillisuutta arvioidessaan asettanut säilöönnoton laillisuudelle samoja standardeja kuin muiden vapaudenriistojen kohdalla.<sup>142</sup> EIT:n on todettu jättävän ulkomaalaisen säilöönnoton kohdalla soveltamatta eurooppalaiseen ihmisoikeuksien suojelun järjestelmään sisältyviä yleisiä periaatteita.<sup>143</sup> Myös säilöön ottamisen suhteellisuuden ja välttämättömyyden arvioinnin on katsottu olevan ulkomaalaisten säilöönottojen kohdalla EIT:ssa puutteellista.<sup>144</sup> Ulkomaalaisten säilöönotto osana maahanmuuton kontrollia on valtion suvereniteetin ja poliittisten realiteettien kannalta sensitiivinen asia, mikä voi osaltaan selittää EIT:n varovaista linjaa.

<sup>137</sup> EIT M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (hakemus nro 30696/09) 21.1.2011, kohta 216.

<sup>138</sup> EIT Nasri v. Ranska (hakemus nro 19465/92) 13.7.1995, kohta 41.

<sup>139</sup> EIT Saadi v. UK (hakemus nro 13229/03) 29.1.2008, kohta 65.

<sup>140</sup> Pellonpää ym. 2012, s. 396-397.

<sup>141</sup> EIT Amuur v. Ranska (hakemus nro 19776/92) 25.6.1996, kohta 50.

<sup>142</sup> Cornelisse 2012, s. 218.

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> Ibid.

### 4.3. Säilöönotto-olosuhteet ja oikeusturva

Euroopan ihmisoikeussopimuksen kidutukselta ja epäinhimilliseltä ja halventavalta kohtelulta suojaava 3 artikla asettaa edellytyksiä turvapaikanhakijan säilöönottoympäristön olosuhteille. 3 artiklan sisältämä kielto on absoluuttinen eikä siitä ole sallittua poiketa edes sodan, kansakuntaa uhkaavan hätätilan tai kansallisen turvallisuuden uhkatilanteen vuoksi. 3 artiklan kohdalla ei sen ehdottomuuden vuoksi sovelleta oppia valtion harkintamarginaalista.<sup>145</sup> EIT:n mukaan säilöönotto-olosuhteet voivat loukata epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kielltoa.<sup>146</sup> EIT on todennut säilöönotto-olosuhteiden arvioinnissa otettavan huomioon olosuhteiden kumulatiiviset vaikutukset, valittajan esittämät väitteet sekä myös valvontaelinten raportit.<sup>147</sup> Erityisesti Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun vastaisen komitean (CPT) raporteille on EIT:ssa annettu painoarvoa säilöönotto-olosuhteita arvioitaessa.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> Pellonpää ym. 2012, s. 344.

<sup>146</sup> EIT *Dougoz v. Kreikka* (hakemus nro 40907/98) 6.3.2001, kohta 46.

<sup>147</sup> *Ibid.*, kohdat 46-47.

<sup>148</sup> *Ibid.*

## 5. Eräiden EU-jäsenvaltioiden turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskeva lainsäädäntö ja säilöönottokäytännöt vuodesta 2015 alkaen

### 5.1. Suomi

#### 5.1.1. Johdanto

Suomeen saapui vuonna 2015 yhteensä 32 476 turvapaikanhakijaa.<sup>149</sup> Vertailun vuoksi edeltävänä vuonna 2014 Suomeen saapui yhteensä 3651 turvapaikanhakijaa ja vuonna 2013 turvapaikanhakijoita saapui Suomeen 3238.<sup>150</sup> Turvapaikanhakijoiden määrän moninkertaistuminen vuonna 2015 on venyttänyt Suomen resursseja ja koventanut suomalaisten asenteita. Vuoden 2015 jälkeen turvapaikanhakijoiden määrät Suomessa ovat palanneet lähemmäs vuotta 2015 edeltäviä määriä. Vuonna 2016 Suomeen saapui 5651 turvapaikanhakijaa ja vuonna 2017 Suomeen saapuneita turvapaikanhakijoita oli 5046.<sup>151</sup> Turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen on vuoden 2015 jälkeen ollut esillä yhteiskunnallisessa keskustelussa erityisesti kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta.<sup>152</sup>

Suomea on kansainvälisten valvontaelinten toimesta kritisoitu erityisesti alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöönotoista sekä säilöönoton vaihtoehtojen puuttumisesta ja kehittymättömyydestä.<sup>153</sup> YK:n kidutuksen vastainen komitea on myös kehottanut Suomea välttämään ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista sekä tarkistamaan Suomen säilöönottokäytäntöjä yhdenmukaisemmiksi UNHCR:n ohjeistuksen kanssa.<sup>154</sup> Suomessa ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskevaa lainsäädäntöä onkin viime vuosina uudistettu sekä tämän kritiikin että EU-oikeuden vaatimusten vuoksi.

<sup>149</sup> Tilastokeskus: Turvapaikanhakijat ja pakolaiskiintiö.

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Esim. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK\\_30+2018+2.2.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK_30+2018+2.2.aspx).

<sup>153</sup> HE 133/2016 vp, s. 15, Committee against Torture: Concluding observations on the seventh periodic report of Finland (2017), s. 4-5

<sup>154</sup> Committee against Torture: Concluding observations on the seventh periodic report of Finland (2017), s. 4.

### 5.1.2. Turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskeva kansallinen lainsäädäntö Suomessa

Suomessa ulkomaalaisen henkilön säilöön ottamista ja muita turvaamistoimia säännellään ulkomaalaislain (301/2004) 7 luvussa. Turvaamistoimia ja ulkomaalaisvalvontaa koskevaa ulkomaalaislain 7 lukua on uudistettu vuosina 2015 ja 2017 vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin täytäntöön panemiseksi. Koska uudistuksen nimenomaisena tavoitteena on ollut saattaa Suomen säilöön ottamista koskeva lainsäädäntö vastaamaan direktiivin asettamia vaatimuksia, on lähtökohtaisesti perusteltua olettaa Suomen nykyllä lainsäädännöllä olevan ainakin pääosin sopusoinnussa myös Geneven pakolaissopimuksen kanssa ottaen huomioon edellä kuvattu Geneven pakolaissopimuksen asema yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän piirissä annetun sääntelyn perustana. Muiden kansainvälisten järjestöjen ohella myös UNHCR on keskeisesti esillä ulkomaalaislain säilöön ottamista koskevan sääntelyn lainvalmisteluaineistossa.

Ulkomaalaislain 117 a §:ssä mainitaan turvaamistoimien määräämisen yleisenä edellytyksenä, että ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa lain 118-122 ja 122 a §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista hänen maahantulonsa tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi taikka hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen varmistamiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi tai muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Päätöksen säilöön ottamisesta tekee ulkomaalaislain 123 §:n mukaan poliisi tai rajavartiolaitos. Säilöön ottamisesta on viipymättä tai viimeistään seuraavana päivänä ilmoitettava säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeudelle, jonka on ulkomaalaislain 124 §:n mukaan otettava asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta.

Säilöön ottamisen tulee täyttää sekä Ulkomaalaislain 117 a §:n turvaamistoimien yleiset edellytykset, että lain 121 §:n säilöön ottamisen edellytykset. Ulkomaalaislain 7 luvun valmistelutöissä todetaan, että tarkoituksena on korostaa säilöönnotolle vaihtoehtoisten turvaamistoimien ensisijaisuutta ja säilöönottoa tulisi käyttää ainoastaan niissä tapauksissa, joissa säilöönnotto on välttämätöntä lain 117 a §:ssä säädettyjen edellytysten turvaamiseksi.<sup>155</sup> Säilöön ottamiselle vaihtoehtoisten keinojen käyttämisen ensisijaisuutta edellyttää myös ulkomaalais-

---

<sup>155</sup> HE 172/2014 vp, s. 27.

lain 5 § ulkomaalaisen oikeuksien kunnioittamisesta, jonka mukaan lakia sovellettaessa ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.<sup>156</sup> Vuoden 2015 uudistusta edeltäneessä hallituksen esityksessä todetaan kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten kehottaneen suosituksissaan Suomea käyttämään säilöönoton vaihtoehtoja aina, kun se on mahdollista.<sup>157</sup>

Ulkomaalaislain 121 §:n säilöön ottamisen edellytykset koskevat kaikkia maassa oleskelevia ulkomaalaisia eikä säännöksessä tehdä eroa esimerkiksi sen suhteen, onko kyseessä turvapaikanhakija. Lainvalmisteluaineistossa todetaan, että vaikka monissa Euroopan maissa turvapaikanhakijoita ja muita ulkomaalaisia koskevat eri säännökset, ei Suomessa ole tarpeellista säätää kahta erillistä säilöönoton järjestelmää, koska tarkoituksena on antaa vapaudenriistotilanteissa yhtä hyvä asema kaikille ulkomaalaisille.<sup>158</sup>

Ulkomaalaislain 121 §:ssä mainitaan säilöön ottamisen perusteina perusteltu aihe olettaa ulkomaalaisen vaikeuttavan huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa piileskelemällä, pakenemalla tai muulla tavalla. Säilöön ottamisen perusteina on mainittu lisäksi henkilöllisyyden selvittäminen sekä syyllistyminen rikokseen tai epäily rikokseen syyllistymisestä ja säilöönoton tarpeellisuus maasta poistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi. Myös uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen lähinnä maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon häiritsemis- tai viivytystarkoituksessa on ulkomaalaislain 121 §:n mukaan hyväksyttävä säilöön ottamisen peruste. Lisäksi säilöönoton perusteina mainitaan säilöönoton perustuminen vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan sekä se, että on olosuhteet huomioiden perusteltua aihetta olettaa ulkomaalaisen muodostavan uhan kansalliselle turvallisuudelle. Vuonna 2017 säädetyssä ulkomaalaislain 121 a §:ssä mainitaan säilöön ottamisen perusteena myös pakenemisen vaara, jos säilöönotolle vaihtoehtoinen turvaamistoimi on osoittautunut riittämättömäksi tai ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta yhteystietojaan viranomaiselle.

---

<sup>156</sup> HE 133/2016 vp, s. 4.

<sup>157</sup> HE 172/2014 vp, s. 7, 27.

<sup>158</sup> Ibid., s. 18, 27-28.

Alaikäisten ulkomaalaisten säilöön ottamisesta on vuosina 2015 ja 2017 uudistetussa ulkomaalaislain 122 §:ssä annettu erityissääntelyä. Lainvalmisteluaineistossa mainitaan ulkomaalaislain uudistuksen tavoitteena olleen kieltää ilman huoltajaa maassa olevien turvapaikanhakijalasten säilöönotto ja täsmentää lapsen säilöön ottamista koskevaa sääntelyä.<sup>159</sup> Hallituksen esityksessä viitataan vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin ja YK:n lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59-60/1991) ohella myös Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklaan ja UNHCR:n vuonna 2012 antamaan säilöönottoa koskevaan ohjeistukseen, jonka mukaan lapsia ei tulisi pääsääntöisesti ottaa lainkaan säilöön.<sup>160</sup> Lainvalmisteluaineistossa todetaan myös säilöönottomenettelyn kansainvälisen kritiikin keskittyneen erityisesti alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisoikeuksien kunnioittamiseen.<sup>161</sup>

Ulkomaalaislain 122 §:n mukaan lasta on kuultava ennen päätöksen tekemistä ja sosiaalityöntekijälle on lapsen säilöön ottamisen yhteydessä varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Alle 15-vuotiasta ilman huoltajaa olevaa lasta ei saa ulkomaalaislain 122 §:n mukaan ottaa säilöön ja 15 vuotta täyttänyttä ilman huoltajaa olevaa turvapaikkaa hakenutta lasta ei saa ottaa säilöön ennen kuin häntä koskeva maasta poistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Ilman huoltajaa olevaa lasta voidaan pitää säilöön otettuna vain 72 tuntia ja erityisistä syistä säilöönottoa voidaan jatkaa tämän jälkeen enintään 72 tuntia.

Säilöön ottamisen vaihtoehtoina on ulkomaalaislaissa mainittu 118 §:n mukainen ilmoittautumisvelvollisuus määräajoin, 119 §:n mukainen matkustusasiakirjojen luovuttaminen viranomaisille sekä 120 §:ssä säännelty vakuuden asettaminen valtiolle oleskelu- ja paluukustannuksista.

Vuonna 2017 ulkomaalaislain 120 §:ään lisättiin turvapaikanhakijaa koskeva asumisvelvollisuus, jonka mukaan turvapaikanhakija voidaan määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa, jos lain 118 - 120 §:ssä tarkoitetut turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Ulkomaalaislain 120 b §:ssä säädetään 15 vuotta täyttäneen ilman huoltajaa olevan turvapaikkaa hakeneen lapsen asumisvelvollisuudesta. Lainvalmisteluaineistossa todetaan, ettei turvapaikanhakijan asumisvelvollisuus ole

---

<sup>159</sup> Ibid., s. 20.

<sup>160</sup> Ibid., s. 8-9.

<sup>161</sup> HE 133/2016 vp, s. 10.

varsinaisesti säilöönnoton vaihtoehto, koska säilöönnoton edellytysten ei tarvitse täyttyä sen käyttämiseksi, mutta asumisvelvollisuus voi hallituksen esityksen mukaan monissa tapauksissa olla säilöön ottamista lievempänä liikkumisvapauden rajoituksena riittävä turvaamistoimi.<sup>162</sup> Turvapaikanhakijan asumisvelvollisuus voi siis säilöönnottoa lievempänä keinona tosiasiallisesti olla vaihtoehto säilöön ottamiselle. Ulkomaalaislain 120 b §:n mukainen turvapaikkaa hakeneen lapsen asumisvelvollisuus on nimenomaisesti tarkoitettu vaihtoehdoksi lapsen ottamiselle säilöön.<sup>163</sup>

### 5.1.3. Säilöönottokäytännöt Suomessa

Suomessa on kaksi säilöönottoyksikköä, joiden käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta vastaa Maahanmuuttovirasto.<sup>164</sup> Säilöönottoyksiköiden lisäksi ulkomalaisia pidetään Suomessa säilössä myös poliisiasemilla säilöönottoyksiköiden rajallisesta kapasiteetista ja niiden sijainnista seuraavista suurista välimatkoista johtuen.<sup>165</sup> Vuonna 2015 Suomessa otettiin säilöön noin 1000 ulkomaalaista. Suomessa tehtiin vuonna 2016 yhteensä 1086 ulkomaalaisen säilöönnottoa ja vuonna 2017 ulkomaalaisten säilöönottoja oli Suomessa 1491.<sup>166</sup> Vuonna 2018 Suomessa otettiin säilöön 1554 ulkomaalaista.<sup>167</sup>

Vuonna 2015 85 prosenttia säilöönotoista tehtiin maasta poistamisen tai maasta poistamista koskevan päätöksen valmistelun ja täytäntöönpanon turvaamiseksi ja noin 15 prosentissa tapauksista säilöönnoton perusteena on vuonna 2015 ollut maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittäminen.<sup>168</sup> Yleisimmät perusteet ulkomaalaisten säilöönnotolle ovat vuosina 2016 ja 2017 olleet ulkomaalaista koskevan päätöksenteon valmistelun tai täytäntöönpanon vaikeuttaminen piileskelemällä, pakenemalla tai muutoin, epäily ulkomaalaisen teke-

---

<sup>162</sup> Ibid., s. 16.

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> [migri.fi/sailoonotto](http://migri.fi/sailoonotto).

<sup>165</sup> Global Detention Project: Country report, Immigration Detention in Finland: Limited Use of “Alternatives”, Restrictive Detention Review, Divisive Political Debate (2018), s. 20.

<sup>166</sup> Tilastokeskus/Rikos- ja pakkokeinotilasto/Pakkokeinot 2017, s. 3.

<sup>167</sup> Tilastokeskus/Rikos- ja pakkokeinotilasto 2018/Suoritetujen pakkokeinojen määrä edellisvuoden tasolla/Vapauteen kohdistuvat pakkokeinot kansalaisuuden mukaan 2017 ja 2018.

<sup>168</sup> HE 133/2016 vp, s. 6.



mästä rikoksesta ja maasta poistamispäätöksen valmistelun ja täytäntöönpanon turvaaminen.<sup>169</sup> Yleisimmät ulkomaalaisen säilöönnoton päättymissyöt vuosina 2016 ja 2017 ovat olleet käännättämisen täytäntöönpano ja säilössä pitämisen edellytysten lakkaaminen.<sup>170</sup> Ulkomaalaisten säilöönnotoista noin 40 prosenttia kesti vuosina 2016 ja 2017 alle kaksi vuorokautta ja yli kuukauden kestäviä säilöönottoja oli noin 13 prosenttia.<sup>171</sup>

Turvapaikanhakijoiden säilöönottoa ei Suomessa tilastoida erikseen, mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista turvapaikanhakijoiden säilöönottokäytännöistä Suomessa. EU-oikeus ei aseta jäsenvaltioille velvoitteita kerätä ja julkaista tietoa turvapaikanhakijoihin kohdistuvien säilöön ottamisten määristä.<sup>172</sup> YK:n kidutuksen vastainen komitea on vuonna 2017 kritisoinut Suomea tilastojen puuttumisesta ja kehottanut Suomea luomaan mekanismin turvapaikanhakijoiden ja paperittomien säilöön ottamisen valvontaa ja tilastointia varten.<sup>173</sup> Ihmisoikeusjärjestö Amnesty International on vuonna 2019 todennut, ettei tilanne Suomessa ole turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskevan tilastotiedon saatavuuden suhteen parantunut.<sup>174</sup>

#### 5.1.4. Turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen Suomessa Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n ohjeistuksen näkökulmasta

##### *5.1.4.1. Geneven pakolaissopimuksen 31 artikla ja turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen Suomessa*

Suomeen saapuvat turvapaikanhakijat ovat suhteellisen vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta lähteneet maista, joilla ei ole yhteistä rajaa Suomen kanssa. Esimerkiksi vuonna 2016 Suomessa käsitellystä 28 208 turvapaikkahakemuksesta noin 57,8 prosenttia koski Irakin

<sup>169</sup> Tilastokeskus/Rikos- ja pakkokeinotilasto/Pakkokeinot 2017, s. 2-3.

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> Ibid., s. 2.

<sup>172</sup> Asylum Information Database – European Council on Refugees and Exiles: Boundaries of liberty, Asylum and *de facto* detention in Europe (2017), s. 30.

<sup>173</sup> Committee against Torture: Concluding observations on the seventh periodic report of Finland (2017), s. 4.

<sup>174</sup> Amnesty International: Finland, Submission to the United Nations Human Rights Committee 125<sup>th</sup> session, 4-29 March 2019, List of issues prior to reporting, s. 7.

kansalaisia, noin 18,4 prosenttia Afganistanin kansalaisia ja naapurimaidemme kansalaisten hakemuksia käsiteltiin vuonna 2016 vain 234 kappaletta, joista ylivoimaisena enemmistönä olivat Venäjän kansalaisten hakemukset.<sup>175</sup>

Kuten edellä on todettu, Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ensimmäisen kohdan ilmaisun ”tulevat suoraan maasta, missä heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna” ei ole katsottu estävän Geneven pakolaissopimuksen soveltumista myös muiden kuin suoraan tällaisesta maasta tulevien pakolaisten kohdalla, koska pakolaissopimuksen ilmaisun tarkoituksena ei ole sopimuksen valmistelumateriaalin perusteella katsottu olevan rajoittaa suojelua samankaltaisissa tilanteissa. On yleisesti hyväksytty, että Geneven pakolaissopimus soveltuu myös kauttakulkumaiden läpi tullessiin ihmisiin.<sup>176</sup> Geneven pakolaissopimuksen soveltuminen turvapaikanhakijoiden kohdalla on siis myös yleisesti hyväksytty, kuten edellä kerrotusta on käynyt ilmi.

Laittomasti maahan saapuneeseen turvapaikanhakijaan ei Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan saa kohdistaa rankaisutoimenpiteitä laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta, mikäli hän ilmoittautuu viipymättä viranomaisille ja esittää hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulleen. Suomessa ulkomaalaisten säilöön ottamista käytetään lähinnä maasta poistamiseen liittyvissä tilanteissa, kuten edellä käy ilmi. Käsittelyä odottava kansainvälisen suojelun hakemus estää Suomessa useimmissa tapauksissa hakijan maasta poistamisen. Tätä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan toisen kohdan mukaan sopimusvaltiot eivät saa asettaa turvapaikanhakijoiden liikkumiselle muita rajoituksia kuin mitä on välttämätöntä ja liikkumisvapauden rajoituksia sovelletaan vain siihen saakka, kunnes turvapaikanhakijan asema on saatettu säännölliselle kannalle tai hän on saanut luvan siirtyä johonkin toiseen maahan. Suomessa ulkomaalaisten säilöönnotot ovat pääosin olleet lyhytkestoisia ja liittyneet ulkomaalaisen maasta poistamiseen, jolloin heidän turvapaikkahakemuksensa on tutkittu ja todettu perusteettomaksi.

---

<sup>175</sup> Migri: tilastot, kansainvälinen suojelu (<http://tilastot.migri.fi/#decisions/23330?start=552&end=563>).

<sup>176</sup> Costello 2017, s. 18.

#### 5.1.4.2. Turvapaikanhakijoiden säilöönotto Suomessa UNHCR:n ohjeistuksen valossa

##### 5.1.4.2.1. Turvapaikanhakuoikeuden ja liikkumisvapauden kunnioittaminen

Voidaan katsoa, että Suomessa turvapaikan hakemisen oikeus tunnustetaan kansallisen lainsäädännön tasolla perustavanlaatuisena oikeutena eikä ole merkkejä siitä, että turvapaikan hakemista pyritäisiin Suomessa säilöön ottamisen keinoin estämään. Kuten edellä kerrotusta on käynyt ilmi, säilöönnotot ovat Suomessa pääsääntöisesti lyhytkestoisia. Ulkomaalaislain 121 §:n 2 kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, jos säilöönotto on tarpeellinen ulkomaalaisen henkilöllisyyden varmistamiseksi. Ottaen huomioon melko alhaiset henkilöllisyyden varmistamisen asteet Suomeen vuosina 2015-2017 saapuneiden turvapaikanhakijoiden kohdalla<sup>177</sup>, olisi ulkomaalaisten säilöönotto voinut olla Suomessa huomattavasti tilastoista ilmi käyvää yleisempää. Myös kansainväliset valvontaelimet ovat todenneet ulkomaalaisten säilöön ottamisten määrien olevan Suomessa suhteellisen alhaisia.<sup>178</sup>

Edellä on käynyt ilmi, että yleisimmät syyt ulkomaalaisen säilöönnotolle vuosina 2016 ja 2017 olivat ulkomaalaisen itseään koskevan päätöksenteon vaikeuttaminen piileskelemällä, pakenemalla tai muutoin ja epäily ulkomaalaisen tekemästä rikoksesta. UNHCR:n ohjeistusta ei siis sovelleta rikosperusteisen säilöönnoton kohdalla. Ulkomaalaisen säilössä pidon päättymisperusteista vuosina 2016 ja 2017 selkeästi yleisimmät päättymisperusteet olivat maasta poistamiseen liittyvät käännyttämisen tai maasta poistamispäätöksen täytäntöönpano, joita oli vuonna 2016 noin 79,3 prosenttia ja vuonna 2017 noin 75,3 prosenttia päättymisperusteista.<sup>179</sup>

Ulkomaalaisen säilöön ottaminen liittyy siis Suomessa useimmiten henkilön maasta poistamisen varmistamiseen. Päätös henkilön maasta poistamisesta edellyttää, että henkilön turvapaikkahakemus on tutkittu ja todettu perusteettomaksi. Ulkomaalaislain 201 §:n mukaan päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Päätöstä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jos ulkomaa-

<sup>177</sup> <https://yle.fi/uutiset/3-10354897>.

<sup>178</sup> Global Detention Project: Country report, Immigration Detention in Finland (2018), s. 7.

<sup>179</sup> Tilastokeskus/Rikos- ja pakkokeinotilasto/Pakkokeinot 2017, s. 3.

lainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella. Poikkeuksellisesti päätös voidaan panna täytäntöön ennen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lainvoimaista ratkaisemista tilanteissa, joissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkittavaksi ottamatta tai se on käsitelty nopeutetussa menettelyssä.<sup>180</sup>

Ulkomaalaislain 142 §:n mukaisella ulkomaalaisen käännättämisellä tarkoitetaan 142.4 §:n mukaan muun muassa ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa tai hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity ulkomaalaislaissa säädettyllä tavalla. Lain 143 §:n mukaisella karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun hän oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluvalla, hänen oleskelunsa on rekisteröity ulkomaalaislain mukaisesti tai hän oleskelee maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa tai rekisteröity oleskelunsa ei ole enää voimassa.

Ulkomaalaislain 146 §:n mukaisessa maasta poistamisen kokonaisharkinnassa on otettava huomioon muun muassa ulkomaalaisen maassa oleskelun tarkoitus ja sekä hänelle myönnetyn oleskeluluvan luonne. Kansainvälisen oikeuden *non refoulement*-kieltoon perustuvan ulkomaalaislain 147 §:n mukaan ketään ei käännytää, karkottaa tai palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Edellä kuvatusta ulkomaalaisen maasta poistamista koskevasta lainsäädännöstä käy ilmi kansainvälisen suojelun Suomessa tunnustettu erityisasema, joka useimmissa tapauksissa estää ulkomaalaisen maasta poistamisen, jos hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan ei ole lainvoimaisesti ratkaistu. Suomessa voi edellä kerrotun perusteella katsoa hyvin pitkälti noudatettavan UNHCR:n ohjeistuksen vaatimuksia turvapaikanhakuoikeuden kunnioittamisesta. UNHCR:n ohjeistuksen mukaista turvapaikanhakijan liikkumisvapauden kunnioittamisvaatimusta voidaan myös katsoa Suomessa pitkälti noudatettavan ottaen huomioon säilöön otettujen ulkomaalaisten suhteellisen vähäiset määrät Suomessa ja säilöönottojen lyhytkestoisuus.

---

<sup>180</sup> HE 24/2018 vp, s. 18.

#### 5.1.4.2.2. Säilöön ottamisen perustuminen kansalliseen lakiin, mielivaltaisuuden kielto, sessuaaliset takeet ja riippumaton valvonta

Päätös ulkomaalaisen ottamisesta säilöön tehdään ulkomaalaislain nojalla, joten turvapaikanhakijan säilöön ottaminen perustuu Suomessa kansalliseen lakiin. Ulkomaalaisen säilöön ottamisen edellytykset sisältävässä ulkomaalaislain 121 §:ssä todetaan, että ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön yksilöllisen arvioinnin perusteella, jos jokin säännöksessä luetelluista edellytyksistä täyttyy. Ulkomaalaislain 117 a §:ssä todetaan ulkomaalaiseen kohdistuvan turvaamistoimen yleisenä edellytyksenä olevan toimen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus. Voidaan siis todeta Suomessa kansallisen lain tasolla annettavan suojaa mielivaltaista säilöön ottamista vastaan. Tuomioistuinkäytännössä ongelmalliseksi on nähty se, että säilöön ottoa käsittelevillä tuomioistuimilla on ollut tapana katsoa maasta poistamispäätös riittäväksi todisteeksi säilöönoton oikeuttavasta turvapaikanhakijan katoamisriskistä tai maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon vaikeuttamisriskistä.<sup>181</sup>

Päätöksen ulkomaalaisen ottamisesta säilöön voi siis tehdä ulkomaalaislain 123 §:n nojalla poliisi tai rajavartiolaitoksen virkamies. Säilöön otetulle tai hänen lailliselle edustajalleen on välittömästi ilmoitettava kirjallisesti kielellä, jota hän ymmärtää tai jota hänen voidaan kohdella olettaa ymmärtävän säilöön ottamisen peruste sekä annettava tietoa säilöön ottamisesta koskevan asian käsittelystä ja mahdollisuudesta saada oikeusapua. Säilöön ottamisesta on ulkomaalaislain 124 §:n mukaan viipymättä tai viimeistään seuraavana päivänä ilmoitettava käräjäoikeudelle ja käräjäoikeuden on viipymättä tai viimeistään neljän vuorokauden kuluessa säilöön ottamisen alkamisesta otettava asia käsittelyyn. Käsittelyssä säilöön otettua on ulkomaalaislain 125 §:n mukaan kuultava säilöön ottamisen edellytyksistä, joista on lain mukaan esitettävä selvitys asian käsittelyssä.

Suomen kansallisen lainsäädännön voidaan katsoa tarjoavan varsin pitkälle menevät prosessuaaliset takeet ulkomaalaisen säilöönottoasiassa. Kansainväliset valvontaelimet ovat huomauttaneet Suomea siitä, että suullisesti annetun informaation lisäksi ulkomaalaiselle tulisi

<sup>181</sup> Global Detention Project: Country report, Immigration Detention in Finland (2018), Key concerns, s. 5.

heti säilöönoton alkamisen jälkeen tiedottaa oikeuksistaan myös kirjallisessa muodossa kielellä, jota hän ymmärtää.<sup>182</sup> UNHCR on kritisoinut Suomea myös vuonna 2016 tehdystä ulkomaalaislain muutoksesta, jonka jälkeen säilöön ottamisen edellytysten tutkiminen uudelleen säännöllisin väliajoin ei ole enää automaattista, vaan tapahtuu säilöön otetun pyynnöstä.<sup>183</sup>

Säilöönottoa koskevissa tuomioistuinkäsittelyissä on ennen vuoden 2015 pakolaiskriisiä vuonna 2013 kerätyn aineiston pohjalta todettu ongelmia säilöönoton välttämättömyyden arvioinnin ja käsittelyn perusteellisuuden suhteen. Säilöönottoa käsittelevän tuomioistuimen on todettu usein hyväksyvän säilöönottopäätöksen tehneiden viranomaisten esittämät perusteet säilöönotolle nopeassa käsittelyssä.<sup>184</sup> Mahdollisina selityksinä tälle on esitetty sitä, että säilöönottopäätöksen tekevät viranomaiset käyttävät säilöönottoa vain tapauksissa, joissa säilöönoton edellytykset täyttyvät ja toisaalta sitä, että tuomioistuin luottaa säilöönottopäätöksen tehneiden viranomaisten ammattitaitoon ja jättää säilöönoton välttämättömyyden arvioinnin heille.<sup>185</sup> Ulkomaalaislain 129 §:n mukaan säilöön ottamista koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, joten säilöön ottamiset eivät päädy käsiteltäviksi korkeimmissa tuomioistuimissa.

Suomessa turvapaikanhakijoiden säilöönottoyksiköt ovat avoinna kansallisten ja kansainvälisten valvontaelinten tarkastuksille. Lain säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä (15.2.2002/116) 6 §:n mukaan kansallisilla ja kansainvälisillä järjestöillä on säilöönottoyksikön suostumuksella oikeus vieraillla säilöönottoyksiköissä. Suomen säilöönottoyksiköihin ovatkin tehneet vierailuja useiden valvontaelinten ja kansalaisjärjestöjen edustajat.<sup>186</sup> Suomessa voidaan katsoa noudatettavan UNHCR:n ohjeistuksen vaatimuksia valvontaelinten vierailuoikeudesta. Suomen viranomaisia on kuitenkin Euroopan neuvoston

<sup>182</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman Treatment or Punishment: Report to the Finnish Government on the visit to Finland from 22 September to 2 October 2014 (2015), s. 26.

<sup>183</sup> UNHCR: Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report Universal Periodic Review: 3rd Cycle, 27th Session - Finland, August 2016, s. 5-6.

<sup>184</sup> Seilonen, Aleksi – Kmak, Magdalena: Administrative Detention of Migrants in the District Court of Helsinki (2015), s. 49-52.

<sup>185</sup> Ibid., s. 63.

<sup>186</sup> Global Detention Project: Country report, Immigration Detention in Finland (2018), s. 17.

kidutuksen vastaisen komitean toimesta huomautettu siitä, että vierailujen tehokkuuden varmistamiseksi niiden tulisi olla säännöllisiä ja ennalta ilmoittamattomia.<sup>187</sup>

#### 5.1.4.2.3. Säilöön ottaminen poikkeuksellisenä keinona ja säilöön ottamisen vaihtoehdot

Suomea on kritisoitu siitä, että lainsäädännön tarjoamia säilöön ottamisen vaihtoehtoja käytetään vain harvoin.<sup>188</sup> Suomen viranomaisten on todettu pitävän säilöön ottamista tehokkaimpana keinona ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.<sup>189</sup> Viranomaisten on myös todettu ottavan huomioon ulkomaalaisen katoamiseen liittyvät mahdolliset lisäkustannukset. On todettu, ettei säilöönoton vaihtoehtoja haluta Suomessa käyttää ulkomaalaisen katoamisriskin vuoksi.<sup>190</sup> Myös edellä mainitun säilöönottoa koskevien tuomioistuinkäsittelyjen nopeuden on katsottu vaikuttavan siihen, ettei säilöönoton vaihtoehtoja ehditä perusteellisesti arvioida.<sup>191</sup>

YK:n kidutuksen vastainen komitea on vuonna 2017 kehottanut Suomen viranomaisia välttämään ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista ja edistämään säilöönoton vaihtoehtojen käyttämistä UNHCR:n ohjeistuksen mukaisesti.<sup>192</sup> Voidaankin useilta eri tahoilta Suomeen kohdistuneen kritiikin pohjalta perustellusti todeta, ettei Suomi ole säilöön ottamisen vaihtoehtojen osalta täysimääräisesti noudattanut UNHCR:n ohjeistusta turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisesta.

---

<sup>187</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman Treatment or Punishment: Report to the Finnish Government on the visit to Finland from 22 September to 2 October 2014 (2015), s. 11.

<sup>188</sup> Global Detention Project: Country report, Immigration Detention in Finland (2018), s. 15.

<sup>189</sup> Ibid.

<sup>190</sup> Ibid.

<sup>191</sup> Ibid.

<sup>192</sup> Committee against Torture: Concluding observations on the seventh periodic report of Finland (2017), s. 4.

#### 5.1.4.2.4. Säilöönottolaitosten olosuhteet, erityisolosuhteiden ja turvapaikanhakijoiden erityistarpeiden huomioonottaminen

Suomessa säilöön ottaminen järjestetään siis edellä kerrotun mukaisesti kahdessa säilöönottoyksikössä sekä poliisiasemilla. Lain säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä 4 §:n mukaan säilöön otettua ulkomaalaista on kohdeltava oikeudenmukaisesti ja hänen ihmisarvoaan kunnioittaen eikä hänen oikeuksiaan saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan ensisijaisesti myös pidätystiloihin sijoitettuun ulkomaalaiseen. UNHCR:n ohjeistuksen neljännen kohdan mukaan poliisiasema ei ole sopiva ympäristö säilöön ottamiselle ja tältä osin Suomen voikin katsoa rikkovan UNHCR:n ohjeistusta. Myös kansainväliset valvontaelimet ovat kritisoineet Suomea säilöön otettujen ulkomaalaisten sijoittamisesta poliisin tiloihin.<sup>193</sup> Säilöönottoyksiköiden olosuhteissa ei ole kansainvälisten valvontaelinten tarkastusten pohjalta todettu vakavia puutteita.<sup>194</sup>

UNHCR on vuonna 2016 kehottanut Suomea parantamaan käytäntöjään ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi.<sup>195</sup> Ihmisoikeusjärjestö Amnesty International on kritisoinut Suomea siitä, että esimerkiksi raskauden, terveysongelmien tai kidutuskokemustensa vuoksi erityishuomiota vaativia turvapaikanhakijoita pidetään Suomessa säilöön otettuina odottamassa maasta poistamistaan.<sup>196</sup> Voidaan todeta, ettei Suomi ole UNHCR:n ohjeistuksen edellyttämällä tavalla ottanut säilöönottokäytännöissään riittävästi huomioon turvapaikanhakijoiden erityisolosuhteita.

Suomen lainsäädäntöä on viime vuosina uudistettu UNHCR:n ohjeistuksen vaatimalla tavalla alaikäisten säilöön ottamisen kieltämisen suuntaan ja alle 15-vuotiaiden säilöön ottaminen on Suomen nykylainsäädännön mukaan kielletty, kuten edellä on käynyt ilmi. Suomeen on kuitenkin lainsäädäntömuutosten jälkeen kohdistunut kritiikkiä siitä, että 15-17-vuotiaiden

<sup>193</sup> Esim. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman Treatment or Punishment: Report to the Finnish Government on the visit to Finland from 22 September to 2 October 2014 (2015), s. 20.

<sup>194</sup> Ibid. s. 21-25.

<sup>195</sup> UNHCR: Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report Universal Periodic Review: 3rd Cycle, 27th Session - Finland, August 2016, s. 4-5.

<sup>196</sup> Amnesty International: Finland, Submission to the United Nations Human Rights Committee 125<sup>th</sup> session, 4-29 March 2019, List of issues prior to reporting, s. 6.



turvapaikanhakijoiden ja lapsiperheiden säilöönnotto on edelleen Suomen lainsäädännössä sallittu.<sup>197</sup>

#### 5.1.5. Suomen harkintamarginaalin arviointi

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ei ole viime vuosina annettu turvapaikanhakijan säilöön ottamista koskevia ratkaisuja, joissa Suomi olisi ollut vastaajavaltiona.<sup>198</sup> Myöskään EU-tuomioistuimeen ei ole päätynyt Suomea koskevia turvapaikanhakijan säilöönottoasioita.<sup>199</sup> UNHCR on vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeen vuonna 2016 kiinnittänyt huomiota säilöön ottamisen vaihtoehtojen käyttämiseen Suomessa sekä kehottanut Suomea kieltämään lasten säilöönnoton kokonaan.<sup>200</sup>

Suomen harkintamarginaalin rajojen määrittäminen onkin toteutunut pääasiassa kansainvälisten ja eurooppalaisten valvontaelinten ja kansalaisjärjestöjen kautta. Niiden tuottama ja julkaisema tieto sekä Suomelle osoittama kritiikki ja suositukset ovat olleet välttämättömiä Suomen poliittisen vastuun toteutumisen kannalta. Suomi on sitoutunut kunnioittamaan ihmisoikeuksia ja pyrkii noudattamaan annettuja ohjeistuksia ja suosituksia. Tämä käy selkeästi ilmi muun muassa lainvalmistelumateriaalista, jossa säännönmukaisesti viitataan valvontaelinten huomioimiin epäkohtiin Suomessa.

Tiettyjen valvontaelinten kannanotoilla on myös Suomen näkökulmasta vähintäänkin jonkinasteinen sitovuus johtuen Suomen sitoutumisesta niihin instrumentteihin, joiden toimeenpanoa kyseiset elimet valvovat sekä valvontaelinten auktoriteetista. UNHCR:n antamalla ohjeistuksella voi olla myös tosiasiallista oikeudellista sitovuutta, mikä käy ilmi esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2018 antamasta päätöksestä, jossa UNHCR:n linjaus turvapaikanhakijan sisäisen paon mahdollisuuden arvioinnista oli ratkai-

---

<sup>197</sup> Ibid.

<sup>198</sup> <https://hudoc.echr.coe.int>.

<sup>199</sup> <http://www.asylumlawdatabase.eu>.

<sup>200</sup> UNHCR: Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report Universal Periodic Review: 3rd Cycle, 27th Session - Finland, August 2016, s. 5-6.

seva tekijä tuomioistuimen oikeudellisessa harkinnassa.<sup>201</sup> Geneven pakolaissopimuksen jäsenvaltioilla on pakolaissopimuksen 35 artiklasta ja UNHCR:n perussäännöstä seuraava yhteistyövelvollisuus UNHCR:n kanssa erityisesti sen suorittaessa sopimuksen toimeenpanon valvontatehtäväänsä.

Suomen voi katsoa ylittäneen turvapaikanhakijoiden säilöönoton harkintamarginaalin rajat Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n ohjeistuksen näkökulmasta erityisesti säilöönoton vaihtoehtojen käyttämisen laiminlyönnin osalta. Tämä käy myös ilmi edellä mainituista kansainvälisten ja eurooppalaisten valvontaelinten Suomea koskeneista raporteista, joissa on jatkuvasti kiinnitetty huomioita säilöönoton vaihtoehtojen käyttämisen puutteisiin Suomessa. Turvapaikanhakijoiden erityisolosuhteiden huomioon ottaminen ei ole myöskään toteutunut Suomessa täysin UNHCR:n ohjeistuksen edellyttämällä tavalla. Alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen suhteen Suomessa on lainsäädäntömuutosten myötä edetty kohti UNHCR:n ohjeistuksen mukaista lähtökohtaista täyskieltoa. Edellä kerrotusta käy kuitenkin ilmi, että Suomessa otetaan edelleen säilöön alaikäisiä turvapaikanhakijoita.

## 5.2. Unkari

### 5.2.1. Johdanto

Unkari on vastannut vuoden 2015 pakolaiskriisiin kovin keinoin, jotka ovat saaneet paljon kritiikkiä muun muassa EU:lta, kansainvälisiltä valvontaelimiltä, eurooppalaisilta poliitikoilta ja medialta.<sup>202</sup> Unkari on rakentanut raja-aidan Serbian ja Kroatian vastaisille rajoilleen ja Unkarin rikoslakia on muutettu siten, että luvaton maahantulo on Unkarin lain mukaan nyt

<sup>201</sup> KHO:2018:94/Perustelut/UNHCR:n kannanottoja sisäisestä paosta.

<sup>202</sup> Esim. YK:n ihmisoikeuskomissaari Zeid Ra'ad Al Hussein totesi syksyllä 2015 olevansa huolissaan Unkarissa esiintyvistä rasismista ja Unkarin hallituksen ja viranomaisten asenteesta maahanmuuttajia ja turvapaikanhakijoita kohtaan. Hän totesi myös Unkarin rikkovan ihmisoikeusvelvoitteitaan ja että turvapaikan hakeminen tai maahantulo ei ole rikos (<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16449&LangID=E>).

rangaistavissa enintään kolmen vuoden vankeudella.<sup>203</sup> Maahan saapuneet turvapaikanhakijat otetaan Unkarissa vuoden 2017 lainsäädäntömuutosten jälkeen säännönmukaisesti säilöön. UNHCR on todennut ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen olleen olennainen keino Unkarin hallituksen maahantulon houkuttavuuden vähentämiseen tähtäävässä politiikassa.<sup>204</sup> Säilöön ottamisen käyttämisen pelkästään estävyystarkoituksessa on katsottu olevan kansainvälisen oikeuden vastaista.<sup>205</sup>

### 5.2.2. Lainsäädäntö

Unkarin lainsäädännössä ulkomaalaisten säilöön ottamisen kannalta olennaisia normeja ovat vuonna 2007 annetut laki II kolmansien maiden kansalaisten asumisoikeudesta ja sen myöntämisestä (2007. évi II. törvény a harmadik országbell állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról, Third-Country Nationals Act) sekä tämän lain toimeenpanemisesta annettu hallituksen asetus (114/2007). Turvapaikanhakumenettelyä koskevia säädöksiä Unkarin lainsäädännössä ovat laki LXXX turvapaikasta (2007. Évi LXXX Törvény a menedékjogról, Asylum Act) ja lain toimeenpanemisesta annettu hallituksen esitys (301/2007).<sup>206</sup>

Lain kolmansien maiden kansalaisten asumisoikeudesta mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön ulkomaalaisvalvonnan tai karkottamisen perusteella. Ulkomaalaisvalvonnan perusteella lain mukaan hyväksyttäviä perusteita ulkomaalaisen säilöön ottamiselle ovat piileskely viranomaisilta, karkottamispäätöksen täytäntöönpanon vaikeuttaminen, kieltäytyminen lähteä maasta, määrätyn asuinpaikan sääntöjen vakava tai toistuva rikkominen, laiminlyönti ilmoittautua viranomaisille sekä vapautuminen vankilasta tahallisen rikoksen jälkeen.<sup>207</sup> Vuonna 2013 lakia turvapaikasta muutettiin EU:n vastaanottodirektiivin täytäntöön panemiseksi, jolloin lakiin lisättiin turvapaikanhakijoita koskevinä säilöönottoperusteina muun

<sup>203</sup> Global Detention Project: Hungary Immigration Detention Profile (2016), s. 1.

<sup>204</sup> UNHCR: Beyond Detention: National Action Plan – Hungary: Detention overview (2015).

<sup>205</sup> Goodwin-Gill 2001, s. 40.

<sup>206</sup> Global Detention Project: Hungary Immigration Detention Profile (2016), s. 2-3.

<sup>207</sup> Ibid., s 3.

muassa henkilöllisyyden selvittäminen, turvapaikanhakuprosessin kannalta olennaisen tiedon hankkiminen sekä kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojele.<sup>208</sup>

Säilöön ottamisen vaihtoehtoina laissa kolmansien maiden kansalaisten asumisoikeudesta mainitaan matkustusasiakirjojen takavarikointi, asumisvelvollisuus ja säännöllinen ilmoittautumisvelvollisuus. Laissa turvapaikasta säilöön ottamisen vaihtoehtoja ovat ilmoittautumisvelvollisuus määräajoin, asumisvelvollisuus sekä vakuuden antaminen.<sup>209</sup>

Unkari muutti syyskuussa 2015 rikoslakiaan kriminalisoimalla raja-aidan vahingoittamisen, josta enimmäisrangaistuksena on normaalitapauksessa viisi vuotta vankeutta sekä luvattoman rajan ylittämisen ja raja-aidan rakennus- ja korjaustöiden häiritsemisen, joista enimmäisrangaistuksena on kolme vuotta vankeutta.<sup>210</sup>

Unkarin parlamentti hyväksyi vuoden 2017 maaliskuussa lain XX tietyistä toimista rajalla tapahtuvien menettelyjen tiukentamisesta (2017. évi XX. törvény a határörizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról). Tämän lain nojalla kaikki Unkariin saapuvat turvapaikanhakijat otetaan säilöön heidän turvapaikkahakemuksensa käsittelyn ajaksi.<sup>211</sup> Myös turvapaikanhakijat, joiden hakemuksen käsittely on lain voimaantullessa kesken, otetaan tämän lain nojalla säilöön kauttakulkualueelle.<sup>212</sup> Vuonna 2017 säädetyn lain nojalla kaikkien Serbiasta saapuneiden turvapaikanhakijoiden katsotaan saapuneen Unkariin turvallisesta kolmannelle maasta eikä heidän turvapaikkahakemuksiaan tästä syystä käsitellä Unkarissa. Laki myös rajoittaa turvapaikanhakijoiden valitusajan kolmen päivän pituiseksi.<sup>213</sup>

---

<sup>208</sup> Ibid., s. 3-4.

<sup>209</sup> Ibid., s. 12.

<sup>210</sup> The Hungarian Helsinki Committee's opinion on the Governments amendments to criminal law related to the sealed border (2015).

<sup>211</sup> <https://www.ecre.org/hungary-approves-controversial-law-allowing-automatic-detention-of-asylum-seekers/>.

<sup>212</sup> Hungarian Helsinki Committee: Law on automatic detention of all asylum seekers in border transit zones enters into force, despite breaching human rights and EU law (28 maaliskuuta 2017).

<sup>213</sup> Ibid.

### 5.2.3. Säilöönottokäytännöt

Unkaria on ennen vuoden 2015 pakolaiskriisiä kritisoitu erityisesti siitä, ettei säilöönottopäätöksiä tehdä yksilöllisen arvion pohjalta säilöönoton välttämättömyys ja suhteellisuus huomioon ottaen.<sup>214</sup> Myös säilöön ottamisen vaihtoehtojen harkinnan puuttuminen säilöönottopäätösten yhteydessä on ollut kansainvälisten valvontaelinten kritiikin kohteena.<sup>215</sup> Vuoden 2015 jälkeen valvontaelimet ovat kritisoineet Unkaria turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen käyttämisestä säännönmukaisena keinona.<sup>216</sup>

Unkarin oman ilmoituksen mukaan maassa oli vuonna 2017 säilöön otettuna 391 turvapaikanhakijaa ja vuonna 2018 vain seitsemän turvapaikanhakijaa.<sup>217</sup> Turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista Euroopassa tilastoivat järjestöt ovat kuitenkin huomauttaneet monien valtioiden arvioivan säilöön ottamisten määrän todellista vähäisemmäksi.<sup>218</sup> Unkarin on todettu jättäneen ilmoittamatta 2107 turvapaikanhakijaa, joita vuonna 2017 pidettiin tosiasiaassa säilöön otettuna kauttakulkualueella (transit zone) ja 558 tosiasiallisesti säilöön otettua turvapaikanhakijaa vuodelta 2018.<sup>219</sup> Kauttakulkualueilla tarkoitetaan Unkarin Serbian ja Kroatian vastaisille rajoille perustettuja keskuksia, jotka on tarkoitettu turvapaikanhakijoiden maajoittamiseen hakemuksen käsittelyn ajaksi.<sup>220</sup>

Tarkkojen tilastotietojen puuttumisen säilöön ottamisten lukumääristä onkin katsottu muodostavan puutteen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kannalta. Kuten edellä on todettu, EU-oikeudesta ei siis seuraa jäsenvaltioille velvoitteita kerätä ja julkaista tietoa turvapaikanhakijoihin kohdistuvien säilöönottojen määristä. Vuonna 2015 Unkarissa tehtiin

---

<sup>214</sup> Esim. Muizeiks, Nils: Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaarin raportti vierailusta Unkarissa 1.-4. Heinäkuuta 2014 (2014), s. 37-38.

<sup>215</sup> Ibid., s. 37.

<sup>216</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman Treatment or Punishment: Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary from 20 to 26 October 2017 (2018), s. 4.

<sup>217</sup> Asylum Information Database – European Council on Refugees and Exiles: Boundaries of liberty, Asylum and *de facto* detention in Europe (2017), s. 30, Asylum Information Database (AIDA) – Hungarian Helsinki Committee (HCC) - European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report: Hungary 2018 Update, s.79.

<sup>218</sup> Asylum Information Database – European Council on Refugees and Exiles: Boundaries of liberty, Asylum and *de facto* detention in Europe (2017), s. 30.

<sup>219</sup> Ibid., Asylum Information Database (AIDA) – Hungarian Helsinki Committee (HCC) - European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report: Hungary 2018 Update, s. 80.

<sup>220</sup> Asylum Information Database (AIDA) – Hungarian Helsinki Committee (HCC) - European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report: Hungary, 2017 Update, s. 41-42.

UNHCR:n tilastojen mukaan 8 562 ulkomaalaisen säilöönottoa, joista 2 393 oli turvapaikanhakijoita.<sup>221</sup> Vuonna 2016 säilöön otettuja turvapaikanhakijoita oli Unkarissa 2 621.<sup>222</sup>

Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea on todennut säilöönoton kauttakulkualueella olevan ainoa reitti Unkarin turvapaikkajärjestelmään.<sup>223</sup> Komitea on todennut, että kaikkia kansainvälistä suojelua hakeneita ulkomaalaisia pidetään säilöön otettuina kauttakulkualueilla turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan.<sup>224</sup> Säilöön ottaminen kauttakulkualueilla kestää komitean mukaan vähintään viikkoja, mutta se voi kestää myös useita kuukausia.<sup>225</sup> Myös UNHCR:n pääsihteeri on todennut kauttakulkualueiden olevan käytännössä säilöönottokeskuksia.<sup>226</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on maaliskuussa 2017 tapauksessa *Ilias ja Ahmed v. Unkari* ottanut kantaa kauttakulkualueella säilöön otettuina pidettyjen turvapaikanhakijoiden asemaan Unkarissa. EIT:n mukaan turvapaikanhakijoiden pitäminen 23 päivän ajan olosuhteissa, joissa heidän vapautensa oli *de facto* riistetty ilman muodollista päätöstä vedoten joustavasti tulkittuun yleisluonteiseen kansallisen oikeuden määräykseen ei ollut laillista Euroopan ihmisoikeussopimuksen valossa riippumatta siitä, ovatko olosuhteet luonnehdittavissa vapaudenriistoksi kansallisen oikeuden mukaan.<sup>227</sup> EIT ei hyväksynyt Unkarin argumenttia siitä, ettei turvapaikanhakijoiden säilöönotto ole rikkonut heidän oikeuksiaan, koska heillä on ollut mahdollisuus poistua Serbian puolelle. EIT:n mukaan vapaaehtoisen poistumisen mahdollisuuden arvioinnissa tuli ottaa huomioon kauttakulkualueelta poistumisesta turvapaikanhakijoille aiheutuvat vakavat seuraukset, kuten turvapaikan hakemisesta luopuminen ja riski *non refoulement*-kiellon vastaisesta palautuksesta<sup>228</sup>.

---

<sup>221</sup> UNHCR: Beyond Detention: Progress Report mid-2016, s. 43.

<sup>222</sup> Asylum Information Database (AIDA) – Hungarian Helsinki Committee (HCC) - European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report: Hungary, 2017 Update, s. 76.

<sup>223</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman Treatment or Punishment: Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary from 20 to 26 October 2017 (2018), s. 4.

<sup>224</sup> Ibid.

<sup>225</sup> Ibid.

<sup>226</sup> <https://www.unhcr.org/news/latest/2017/9/59b7fb324/visit-hungary-unhcr-chief-calls-end-detention-greater-solidarity-refugees.html>.

<sup>227</sup> EIT *Ilias ja Ahmed v. Unkari* (hakemus nro 47287/15) 14.3.2017, kohdat 65-69.

<sup>228</sup> Ibid., kohta 55.

#### 5.2.4. Turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen Unkarissa Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n ohjeistuksen näkökulmasta

##### 5.2.4.1. *Geneven pakolaissopimuksen 31 artikla ja turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen Unkarissa*

Turvapaikanhakijan säilöön ottaminen rankaisutoimenpiteenä hänen maahantulonsa ollessa oikeutettua on siis edellä todetun mukaisesti Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan vastaista. Unkarin on katsottu turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen käytännöillään rikkooneen Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklaa, koska säilöön ottaminen on Unkarissa säännönmukainen käytäntö.<sup>229</sup> Turvapaikkaprosessiin pakollisena osana kuuluva säilöön ottaminen on Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan vastainen rankaisutoimenpide. Turvapaikanhakijoiden systemaattinen säilöön ottaminen on myös 31 artiklan toisen kohdan liikkumisrajoitusten välttämättömyyden vaatimuksen vastaista.

Kestoltaan määrittelemätön koko turvapaikkaprosessin ajan kestävä säilöönotto rikkoo 31 artiklan toisen kohdan vaatimusta siitä, että turvapaikanhakijoille asetettavia liikkumisrajoituksia sovelletaan vain siihen asti, kunnes heidän asemansa maassa on saatettu säännölliselle kannalle. Turvapaikanhakijan asema on katsottu saatetun säännölliselle kannalle siinä vaiheessa, kun hän täyttää kyseisen valtion edellytykset kansainvälisen suojelun tarpeen tutkimiseksi.<sup>230</sup> UNHCR on todennut maahan tulevan turvapaikanhakijan hakevan pääsyä kansalliseen turvapaikkaprosessiin kansainvälisen pakolaisoikeuden normien perusteella ja hänen olevan väliaikaisesti laillisesti maassa päästyään kansalliseen prosessiin.<sup>231</sup>

Turvapaikanhakijan säilöön ottaminen rangaistuksena hänen laittoman maahantulonsa tai maassa oleskelunsa perusteella on 31 artiklan vastaista.<sup>232</sup> Arvioitaessa sitä, onko säilöön ottaminen rangaistus laittomasta maahantulosta tai maassa oleskelusta on katsottu Geneven pakolaissopimuksen englanninkielisen version hieman epätasällisen ilmaisun ”on account

---

<sup>229</sup> Costello 2017, s. 60.

<sup>230</sup> Ibid., s. 44.

<sup>231</sup> UNHCR intervention before the European Court of Human Rights in the case of Saadi v. United Kingdom (2007), kohdat 11-20.

<sup>232</sup> Costello 2017, s. 38.

of” tarkoittavan ”seurauksena”, ”vuoksi” tai koska”.<sup>233</sup> Maahan tulevat tai maassa jo oleskelevat turvapaikanhakijat otetaan Unkarissa nykytilanteessa säännönmukaisesti säilöön tai ohjataan ulos maasta. Säilöön ottamisen voi katsoa olevan seuraus turvapaikan hakemisesta Unkarista.

Erotettaessa rangaistusluonteista ja muuta säilöönottoa on kiinnitettävä huomiota säilöönoton tavoitteeseen ja luonteeseen.<sup>234</sup> UNHCR on katsonut, että turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen estävyystarkoituksessa on Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan vastaista.<sup>235</sup> Voidaan selkeästi havaita Unkarin vuodesta 2015 alkaen koventuneen turvapaikkapolitiikan tavoitteena olleen maahantulon houkuttavuuden vähentäminen. Unkari on estävyystarkoituksessa käyttöön otetuilla turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen käytännöllään rikkonut Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan laittoman maahantulon ja maassa oleskelun rankaisemattomuuden vaatimusta.

Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea on vuoden 2017 lokakuussa tehdyn vierailunsa aikana kerätyn tiedon perusteella kritisoinut Unkaria myös maassa ilman viranomaisten lupaa olevien ulkomaalaisten kohtelusta. Komitean mukaan maassa laittomasti olevat ulkomaalaiset saatetaan viranomaisten toimesta rajalle ilman identifiointia ja rekisteröintiä eikä heillä ole minkäänlaista oikeudellista suojaa karkotusta vastaan.<sup>236</sup> Tämä on ongelmallista Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan kannalta, koska ulkomaalaisella ei ole tosiasiallista mahdollisuutta esittää viranomaisille 31 artiklan mukaisia hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulleen. On todettu, etteivät Unkarin tuomioistuimet ota huomioon turvapaikkahakemuksen vaikutusta laitonta maahan tuloa koskevassa rikosprosessissa Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan edellyttämällä tavalla.<sup>237</sup>

---

<sup>233</sup> Ibid.

<sup>234</sup> Ibid.

<sup>235</sup> UNHCR: Note on International Protection (1984), kohta 29.

<sup>236</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman Treatment or Punishment: Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary from 20 to 26 October 2017 (2018), s. 4.

<sup>237</sup> Asylum Information Database (AIDA) – Hungarian Helsinki Committee (HCC) - European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report: Hungary 2018 Update, s. 19.



#### 5.2.4.2. Turvapaikanhakijoiden säilöönotto Unkarissa UNHCR:n ohjeistuksen valossa

##### 5.2.4.2.1. Turvapaikanhakuoikeuden ja liikkumisvapauden kunnioittaminen

Kuten edellä kerrotusta käy ilmi, kauttakulkualueet ovat nykyään ainoa reitti Unkarin turvapaikkajärjestelmään, koska Unkari poistaa muuta kautta tulleet ulkomaalaiset maasta. UNHCR on kritisoinut Unkaria hyvin suorasanaisesti kansainvälisen suojelun hakemisen oikeuden rajoittamisesta.<sup>238</sup> UNHCR:n mukaan Unkari on esimerkiksi alkuvuonna 2018 päästänyt kauttakulkualueiden kautta maahan vain hyvin vähäisen määrän turvapaikanhakijoita.<sup>239</sup> UNHCR on todennut Unkarin käyttöön ottamien fyysisten, lainsäädännöllisten ja poliittisten esteiden tekevän maahan saapumisesta, turvapaikan hakemisesta ja kansainvälisen suojelun saamisesta käytännössä lähes mahdotonta.<sup>240</sup> Voidaankin perustellusti todeta, ettei Unkari ole kunnioittanut turvapaikan hakemista perustavanlaatuisena oikeutena UNHCR:n ohjeistuksen edellyttämällä tavalla.

Säilöön ottaminen säännönmukaisena käytäntönä on luonnollisesti myös hyvin ongelmallista turvapaikanhakijoiden liikkumisvapauden kunnioittamisen kannalta. Muiden valvontaelinten ohella esimerkiksi kansainvälinen ihmisoikeuksien valvontajärjestö Human Rights Watch on kritisoinut Unkaria voimakkaasti turvapaikanhakijoiden liikkumisvapauden rajoituksista.<sup>241</sup> Unkarin Serbian vastaisella rajalla kauttakulkualueilla säilössä pidetyt turvapaikanhakijat voivat poistua Serbian puolelle, mutta tällöin heidän katsotaan luopuneen turvapaikan hakemisesta Unkarista.<sup>242</sup> Unkari rikkoo UNHCR:n ohjeistuksen toisen kohdan mukaisia oikeutta vapauteen ja liikkumisvapautta turvapaikanhakijoiden säilöönoton ollessa Unkarin nykylainsäädännön mukaisesti pakollinen osa turvapaikkaprosessia.

<sup>238</sup> <https://www.unhcr.org/hu/4486-hungary-unhcr-dismayed-border-restrictions-draft-law-targeting-ngos-working-asylum-seekers-refugees.html>.

<sup>239</sup> Ibid.

<sup>240</sup> <https://www.unhcr.org/news/briefing/2017/3/58be80454/unhcr-deeply-concerned-hungary-plans-detain-asylum-seekers.html>.

<sup>241</sup> Gall, Lydia: EU Commission Should Call Out Hungary's Asylum Abuses (28. maaliskuuta 2017).

<sup>242</sup> Hungarian Helsinki Committee: Systemic violations of asylum-seekers' human rights in Hungary (21. syyskuuta 2018), s. 2.

#### 5.2.4.2.2. Säilöön ottamisen perustuminen kansalliseen lakiin, mielivaltaisuuden kieltö, prosessuaaliset takeet ja riippumaton valvonta

Turvapaikanhakijoiden säilöönotto perustuu Unkarissa kansallisen lain säännöksiin, joskin kyseiset lait ovat saaneet osakseen runsaasti kritiikkiä. Unkarin säilöön ottamista koskevan lainsäädännön on todettu olevan EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden vastaista. UNHCR:n ohjeistuksessa todetaan kansallisen oikeuden olevan laillisuuden arvioinnin ensisijainen lähde, muttei kuitenkaan aina ratkaiseva tekijä vapaudenriiston oikeuttamisen arvioinnissa.<sup>243</sup> Ohjeistuksen mukaan erityisesti sääntelyn perustava tavoite mielivaltaisten vapaudenriistojen estäminen on otettava arvioinnissa huomioon.<sup>244</sup>

Koska säilöönotto on Unkarissa nykyllä lainsäädännön mukaisesti säännönmukainen turvapaikkaprosessiin kuuluva toimenpide, ei säilöönoton yksilöllisiä edellytyksiä tutkita. Tämän voi katsoa olevan valtion taholta harjoitettavaa systemaattista mielivaltaisuutta turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen suhteen. UNHCR:n ohjeistuksen kuudennen kohdan mukaan määrittelemättömän ajan kestävä säilöönotto on mielivaltaista ja kansallisessa laissa tulee säätää säilöönoton enimmäiskestosta.<sup>245</sup> Unkarissa turvapaikanhakijan säilöönotto kestää nykytilanteessa koko turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan, mikä on UNHCR:n ohjeistuksen kuudennen kohdan vastaista.

UNHCR:n ohjeistus edellyttää säilöönoton olevan välttämätöntä yksittäistapauksessa, kohtuullista olosuhteiden valossa sekä suhteellista hyväksyttävään päämäärään nähden.<sup>246</sup> Hyväksyttävänä säilöönoton perusteina UNHCR:n ohjeistuksessa mainitaan yleisen järjestyksen, kansanterveyden ja kansallisen turvallisuuden suojeleminen.<sup>247</sup> Yleisen järjestyksen suojeleminen on ohjeistuksessa luettu kuuluvan turvapaikanhakijan katoamisen estäminen, yhteistyöhaluttomuus, kiireellinen menettely ilmeisen perusteettomaan hakemukseen liittyen, henkilölli-

---

<sup>243</sup> UNHCR Detention Guidelines (2012), s. 14.

<sup>244</sup> Ibid.

<sup>245</sup> Ibid., s. 26.

<sup>246</sup> Ibid., s. 15.

<sup>247</sup> Ibid., s. 16-19.

syyden varmistaminen sekä sellaisten suojelun tarpeen selvittämiseksi tarpeellisten tietojen hankkiminen, joita ei voida saada ilman säilöönottoa.<sup>248</sup>

UNHCR:n ohjeistuksen edellytykset voivat luonnollisesti täytyä joissain Unkarissa tapahtuvissa turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen tilanteissa, mutta järjestelmällinen säilöönotto osana turvapaikkaprosessia rikkoo räikeästi UNHCR:n ohjeistusta. Ohjeistuksessa todetaan nimenomaisesti, etteivät turvapaikanhakijan säilöönotto rangaistuksena laittomasta maahan-tulosta, säilöönotto karkotukseen liittyen ennen turvapaikkahakemuksen loppuun käsittelemistä tai säilöönotto estävyystarkoituksessa ole hyväksyttäviä säilöönoton perusteita.<sup>249</sup>

On todettu, ettei Unkarissa vuoden 2017 lainsäädäntömuutosten jälkeen anneta turvapaikanhakijoille erillistä päätöstä säilöön ottamisesta, mistä johtuen heillä ei ole käytössään kansallista oikeudellista keinoa säilöönoton laillisuuden arviointiin.<sup>250</sup> Säilöön ottamisen edellytysten kansallisen arvioinnin täydellinen puuttuminen on itsestään selvästi UNHCR:n ohjeistuksen vastaista. Ohjeistuksen seitsemännen kohdan mukaan turvapaikanhakijan säilöön ottamista koskeva asia on viipymättä käsiteltävä itsenäisessä tuomioistuimessa tai muussa elimessä, jolla on toimivalta vapauttaa turvapaikanhakija ja muuttaa säilöönottopäätöstä.<sup>251</sup> Turvapaikanhakijoilla ei ole nykyään Unkarissa minkäänlaisia kansallisia prosessuaalisia taakeita säilöönoton laillisuuden arvioimiseksi. Myös EIT on vuonna 2017 tapauksessa *Ilias ja Ahmed v. Unkari* todennut, että muodollisen säilöönottoa koskevan viranomaispäätöksen puuttuminen rikkoo säilöönoton prosessuaalisia vaatimuksia.<sup>252</sup>

Kansainvälisten valvontaelinten ja kansalaisjärjestöjen pääsyssä turvapaikanhakijoiden säilöönottoon käytetyille kauttakulkualueille on todettu vakavia puutteita.<sup>253</sup> UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksessa edellytetään säilöönottolaitosten olevan avoinna kansallisten ja kansainvälisten valvontaelinten tarkastuksille ja vierailuille, jotta voidaan varmistaa säilöönoton olevan yhteensopivaa kansainvälisen oikeuden periaatteiden kanssa.<sup>254</sup> Esimerkiksi marras-

---

<sup>248</sup> Ibid., s. 16-18.

<sup>249</sup> Ibid., s. 19-20.

<sup>250</sup> Hungarian Helsinki Committee: Systemic violations of asylum-seekers' human rights in Hungary (21. syyskuuta 2018), s. 2, Asylum Information Database (AIDA) – Hungarian Helsinki Committee (HCC) - European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report: Hungary 2018 Update, s. 99.

<sup>251</sup> UNHCR Detention Guidelines (2012), s. 27.

<sup>252</sup> EIT *Ilias ja Ahmed v. Unkari* (2017), kohta 68.

<sup>253</sup> Hungarian Helsinki Committee: Access to detention facilities (2017).

<sup>254</sup> UNHCR Detention Guidelines (2012), s. 40.

kuussa 2018 Unkari esti YK:n mielivaltaisen säilöönnoton vastaisen työryhmän asiantuntijajäsenten pääsyn kauttakulkualueille kutsuttuaan työryhmän vierailemaan Unkarissa.<sup>255</sup> Työryhmän jäsenet on nimittänyt YK:n ihmisoikeusneuvosto ja työryhmä toimii osana valvontaja fact finding-mekanismeja YK:n ihmisoikeuksien suojelun järjestelmässä. Valtioilla on velvollisuus taata työryhmän pääsy vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden ihmisten luokse.<sup>256</sup> Unkari on selkeästi rikkonut valvontaelinten pääsyn rajoittamisella UNHCR:n ohjeistuksen lisäksi myös muita sitovia ihmisoikeusnormeja.

#### 5.2.4.2.3. Säilöön ottaminen poikkeuksellisenä keinona ja säilöön ottamisen vaihtoehdot

UNHCR:n ohjeistuksen neljännen kohdan mukaan turvapaikanhakijan säilöönottoon voidaan turvautua vain poikkeuksellisesti hyväksyttävästä syystä.<sup>257</sup> Kuten edellä on käynyt ilmi, säilöönotto on nykyisin Unkarissa turvapaikkaprosessiin kuuluva säännönmukainen toimenpide eikä säilöönnoton edellytyksiä yksittäistapauksessa tutkita. Säilöön ottamisen poikkeuksellisuuden vaatimusta ei Unkarissa nykytilanteessa kunnioiteta.

UNHCR:n ohjeistuksen neljännessä kohdassa todetaan säilöönnoton vaihtoehtojen harkinnan olevan osa säilöönnoton välttämättömyyden, kohtuullisuuden ja suhteellisuuden kokonaisharkintaa.<sup>258</sup> Turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen säännönmukaisena toimenpiteenä, josta ei Unkarissa nykyään anneta erillistä päätöstä, sulkee luonnollisesti säilöönnoton vaihtoehtojen harkinnan kokonaan pois. Unkari rikkoo UNHCR:n ohjeistusta silmiinpistävän räikeällä tavalla myös säilöönnoton vaihtoehtojen harkinnan vaatimuksen osalta.

<sup>255</sup> <https://www.ochcr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23879&LangID=E>.

<sup>256</sup> Ibid.

<sup>257</sup> UNHCR Detention Guidelines (2012), s. 15.

<sup>258</sup> Ibid., s. 22.

#### 5.2.4.2.4. Säilöönotto-olosuhteet, erityisolosuhteiden ja turvapaikanhakijoiden erityistarpeiden huomioonottaminen

UNHCR:n ohjeistuksen kahdeksannen kohdan mukaan säilöön ottamisen tulee tapahtua paikassa, joka tunnustetaan virallisesti säilöönottoon tarkoitetuksi laitokseksi.<sup>259</sup> Unkari on ollut haluton kutsumaan kauttakulkualueita säilöönottolaitoksiksi, mutta kuten edellä on käynyt ilmi, kansainväliset valvontaelimet ovat todenneet kauttakulkualueiden olevan käytännössä säilöönottokeskuksia.

Ohjeistuksen kahdeksannen kohdan mukaan säilöönotto-olosuhteiden tulee täyttää minimivaatimukset muun muassa välttämättömien peruselinolosuhteiden, ruoan tarjoamisen, eri sukupuoli- ja ikäryhmien turvapaikanhakijoiden erillään pitämisen, terveydenhoidon, uskonnonharjoittamisen oikeuden, liikuntamahdollisuuksien sekä työ- ja koulutusmahdollisuuksien suhteen.<sup>260</sup> Ohjeistuksen yhdeksannen kohdan mukaan turvapaikanhakijoiden erityisolosuhteet tulee ottaa huomioon esimerkiksi lasten, naisten, kidutuksen uhrien, vammaisten ja vanhus-ten kohdalla.<sup>261</sup>

Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea on lokakuussa 2017 Unkariin tekemänsä vierailun aikana tehtyjen havaintojen perusteella todennut kauttakulkualueiden olevan olosuhteiltaan karuja.<sup>262</sup> Komitea tunnusti Unkarin viranomaisten pyrkimykset tarjota turvapaikanhakijoille kohtuulliset elinolosuhteet kauttakulkualueilla, mutta totesi etteivät kauttakulkualueet sovellu turvapaikanhakijoiden pitkäaikaiseen säilössä pitämiseen.<sup>263</sup> Komitea totesi kauttakulkualueilla tarjottavan terveydenhoitoa, mutta näki puutteita esimerkiksi lääkkeiden riittävydessä toisessa vierailuista kauttakulkualueista.<sup>264</sup> Komitean havaintojen mukaan turvapaikanhakijoille oli kauttakulkualueilla tarjolla tulkkipalveluja ja heillä oli mahdollisuus liikuntaan ja muihin aktiviteetteihin.<sup>265</sup>

---

<sup>259</sup> Ibid., s. 29.

<sup>260</sup> Ibid., s. 29-32.

<sup>261</sup> Ibid., s. 33-39.

<sup>262</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman Treatment or Punishment: Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary from 20 to 26 October 2017 (2018), s. 24.

<sup>263</sup> Ibid., s. 26.

<sup>264</sup> Ibid., s. 26-29.

<sup>265</sup> Ibid., s. 25, 28.

Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea totesi vierailullaan, että kauttakulkualueilla pidettiin säilöön otettuina myös perheitä ja 14-17-vuotiaita yksin tulleita turvapaikanhakijoita.<sup>266</sup> Komitea katsoi, että kauttakulkualueilla oli tarjolla pienille lapsille tarkoitettua koulutusta ja toimintaa, mutta totesi, ettei teini-ikäisille ole ollut samanlaista tarjontaa.<sup>267</sup> Komitea suositti Unkaria lopettamaan yksin tulleiden alaikäisten säilöön ottamisen ja totesi, ettei kauttakulkualue ole sopiva paikka pitkään kestäväälle säilöön ottamiselle erityisesti perheiden kohdalla.<sup>268</sup> Kaikkien maahan saapuvien turvapaikanhakijoiden automaattinen säilöön ottaminen on UNHCR:n ohjeistuksen muiden kohtien vastaisuuden ohella myös ohjeistuksessa edellytetyn alaikäisten säilöönoton lähtökohtaisen kiellon vastaista.

Unkarin voi Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean raportin perusteella katsoa ainakin jossain määrin yrittäneen vielä vuonna 2017 tarjota kauttakulkualueilla säilössä pidetyille turvapaikanhakijoille UNHCR:n ohjeistuksen mukaiset säilöönotto-olosuhteet. Unkarin otteet ovat kuitenkin komitean vierailun jälkeen koventuneet. Esimerkiksi elokuussa 2018 Unkarin on todettu kieltäytyneen tarjoamasta ruokaa kauttakulkualueilla oleville hylkäävän päätöksen saaneille turvapaikanhakijoille, joiden valitus turvapaikkapäätöksestä on ollut vielä käsittelemättä.<sup>269</sup> Unkarin toimien motiivina on katsottu olleen saada turvapaikanhakijat poistumaan kauttakulkualueilta Serbiaan ja luopumaan turvapaikan hakemisesta Unkarista.<sup>270</sup> Kuvatus kaltaiset toimet ovat kiistatta UNHCR:n ohjeistuksen vastaisia ja myös monien muiden ihmisoikeusnormien vastaisia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on joutunut määräämään väliaikaistoimenpiteillä Unkarin tarjoamaan ruokaa kauttakulkualueilla säilössä pidetyille turvapaikanhakijoille.<sup>271</sup> EIT voi käyttää väliaikaistoimenpiteitä kiireellisissä tapauksissa, jos on käsillä välitön korjaamattoman vahingon vaara, kuten tässä tapauksessa nälkäkuoleman vaara.<sup>272</sup>

---

<sup>266</sup> Ibid., s. 24.

<sup>267</sup> Ibid., s. 25.

<sup>268</sup> Ibid., s. 25-26.

<sup>269</sup> Hungarian Helsinki Committee: Asylum-seekers with Inadmissible Claims are Denied Food in Transit Zones at Border (17 elokuuta 2018), Summary.

<sup>270</sup> Ibid.

<sup>271</sup> Ibid.

<sup>272</sup> European Court of Human Rights: Factsheet-Interim measures (2019), s. 1.

### 5.2.5. Unkarin harkintamarginaalin arviointi

Unkarin turvapaikanhakijoiden oikeuksia rajoittavien toimien on todettu selkeästi ylittävän EU-jäsenvaltion harkintamarginaalin rajat. Unkarin säilöönottokäytännöt rikkovat räikeästi useita UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksen kohtia siinä määrin, että voisi jopa todeta Unkarin jättäneen UNHCR:n ohjeistuksen täysin huomiotta. Unkarin turvapaikanhakijoita koskeva säilöönottolainsäädäntö ja säilöönottokäytännöt on todettu EU-oikeuden vastaisuuden ohella Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n ohjeistuksen vastaisiksi UNHCR:n ja muiden kansainvälisten valvontaelinten, eurooppalaisten valvontaelinten ja myös tuomioistuinten toimesta.

EU:n komissio aloitti joulukuussa 2015 Unkaria koskevan rikkomusmenettelyn maan turvapaikkalainsäädännön vuoksi.<sup>273</sup> Joulukuussa 2017 komissio kehotti Unkaria noudattamaan turvapaikkapolitiikassaan EU-oikeuden vaatimuksia ja uhkasi Unkaria asian viemisellä Unionin tuomioistuimeen.<sup>274</sup> Vuoden 2018 heinäkuussa komissio ohjasi Unkarin turvapaikkalainsäädännön Unionin tuomioistuimeen rikkomusmenettelyn viimeisenä vaiheena. Komission mukaan Unkarin lainsäädäntö on EU-oikeuden vastaista muun muassa siltä osin, että määrittelemättömän ajan kestävä turvapaikanhakijoiden säilöönotto on vastaanottoolosuhteita koskevan direktiivin vastaista. Unkari ei komission mukaan myöskään kunnioita turvapaikkamenettelydirektiivissä asetettua neljän viikon enimmäisaikaa turvapaikanhakijan säilöönnotolle kauttakulkualueella.<sup>275</sup>

Unkari ei ole muuttanut suhtautumistaan, lainsäädäntöään ja käytäntöjään saamansa laajan kansainvälisen kritiikin, EU:n rikkomusmenettelyn ja langettavien tuomioiden vuoksi. Unkari on jatkanut turvapaikanhakijoihin kohdistuvien toimenpiteiden tiukentamista, maahan-tulon houkuttavuuden vähentämiseen tähtäävää politiikkaansa ja turvapaikanhakijoiden säännönmukaista säilöön ottamista. Unkarin viranomaiset ovat esittäneet, ettei maahan haluta turvapaikanhakijoita kulttuuristen erojen ja terrorismin riskin vuoksi.<sup>276</sup> Säännönmukaista turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista on Unkarin hallinnon toimesta perusteltu sillä, että

<sup>273</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6228\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_en.htm).

<sup>274</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5023\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5023_en.htm).

<sup>275</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4522\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm).

<sup>276</sup> <https://www.politico.eu/article/hungary-approves-mandatory-detention-of-all-asylum-seekers>.

turvapaikkajärjestelmää käytetään väärin ja turvapaikanhakijat jatkavat matkaansa toiseen EU-valtioon ennen kuin heidän turvapaikkahakemuksensa on käsitelty loppuun Unkarissa.<sup>277</sup>

Unkari onkin esimerkki kansainvälisen oikeuden rajoitteista saada haluton valtio noudattamaan kansainvälisiä velvoitteitaan. Valtiot eivät ole valmiita luopumaan kaikesta kansallisesta harkintavallastaan ja pakolaisoikeus on kansallisen suvereniteetin ydinalueelle ulottuva kansainvälisen oikeuden ala. Kansainvälisen oikeuden vastaisesta toimesta seuraa valtion kansainvälisoikeudellinen vastuu.<sup>278</sup> Keinot saada itsepintaisesti aiemmin hyväksymiään kansainvälisiä velvoitteita rikkova valtio noudattamaan näitä velvoitteitaan ovat kuitenkin rajalliset. UNHCR:n mandaattiin Geneven pakolaissopimuksen valvojana ei kuulu suoranainen pakotusvalta.

Unkarin esimerkki osoittaa myös sen, ettei laaja ja jatkuva kansainvälinen negatiivinen julkisuus tai hyvinkin auktoritatiivisilta tahoilta tuleva kritiikki välttämättä riitä käytäntöjen muuttamiseen, jos valtio on valinnut linjansa ja päättää uppiniskaisesti pysyä sillä. Poliittisen vastuun toteutuminen tosiasiallisesti kyseenalaisten käytäntöjen muuttumiseen johtavana tekijänä on selkeästi riippuvainen valtion omasta suhtautumisesta. Myöskään oikeudellisen harkintamarginaalin rajojen tuomioistuimissa todettu ylitys ei ole tähän mennessä saanut Unkaria muuttamaan kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden vastaisia säilöönottokäytäntöjään. Unionin tuomioistuimeen ohjatun Unkaria koskevan rikkomusmenettelyn lopputuloksen vaikutus turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen käytäntöihin ja lainsäädäntöön Unkarissa jää nähtäväksi.

---

<sup>277</sup> <https://www.politico.eu/article/hungarys-new-hardline-immigration-scheme-viktor-orban-refugees-migration-crisis-europe>.

<sup>278</sup> International Law Commission: Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001), 1 artikla.



### 5.3. Kreikka

#### 5.3.1. Johdanto

Kreikka on sijaintinsa vuoksi ollut yksi pääreiteistä maahanmuuttajille ja turvapaikanhakijoille heidän yrittäessään sisään EU:n alueelle. Vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana noin 85 prosenttia Eurooppaan pyrkivistä ihmisistä tuli EU:n alueelle Kreikan kautta.<sup>279</sup> Kreikkaa on myös jo ennen vuoden 2015 tapahtumia muiden EU-maiden toimesta vaadittu valvomaan rajojaan, jotka ovat myös EU:n ulkorajoja.<sup>280</sup> Vuonna 2008 puhjennut maailmantalouden kriisi koetteli Kreikkaa erityisen rajusti ja tämä on vaikuttanut kreikkalaisen yhteiskunnan sosiaaliin rakenteisiin, mikä on näkynyt myös suhtautumisessa maahanmuuttoon ja turvapaikanhakijoihin.<sup>281</sup>

Kreikka on vastannut siihen kohdistuvaan maahanmuuton aiheuttamaan paineeseen antamalla runsaasti kritiikkiä saanutta lainsäädäntöä maahanmuuton kontrollin keinoista. Myös säilöön ottaminen on ollut yleisesti käytetty keino Kreikan yrittäessä saada maahanmuuttoa hallintaan. Kreikan turvapaikkajärjestelmän puutteet ovat olleet näkyvästi esillä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa jo vuonna 2011 tapauksessa *M.S.S. vs. Belgia ja Kreikka*, jossa oli kyse siitä voiko toisesta EU-maasta lainkaan palauttaa turvapaikanhakijoita Kreikkaan Dublin-säätelyn nojalla ottaen huomioon muun muassa epäinhimillisen ja halventavan kohtelun riski Kreikassa.<sup>282</sup>

---

<sup>279</sup> Global Detention Project: Greece Immigration Detention Profile (2018), s. 1.

<sup>280</sup> Mantanika, Regina: Confinement practices of undocumented migrants at the borders of Europe: The case of Greece (2014), teoksessa Ceccorulli, Michela – Labanca, Nicola: The EU, Migration and the politics of Administrative Detention (2014), s. 109.

<sup>281</sup> Ibid.

<sup>282</sup> Goodwin-Gill, Guy S.: Current Challenges in Refugee Law (2015), teoksessa Gauci, Jean-Pierre – Giuffrè, Mariagiulia – Tsourdi, Evangelia: Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges (2015), s. 21.

### 5.3.2. Lainsäädäntö

Ulkomaalaisten säilöön ottamisen kannalta olennaisia säädöksiä Kreikan lainsäädännössä ovat vuoden 2005 laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta, asumisesta ja sosiaalisesta integraatiosta (3386/2005), jossa säädetään ulkomaalaisten maahantulon, maasta poistumisen ja myös säilöön ottamisen perusteista sekä vuonna 2011 säädetty laki turvapaikka- ja vastaanottopalvelujen perustamisesta (3907/2011), jolla transformoitiin EU:n palautusdirektiivi Kreikan kansalliseen lainsäädäntöön.<sup>283</sup> Turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista on säännelty Kreikassa vuonna 2016 EU:n ja Turkin välisen ns. pakolaissopimuksen toimeenpanemiseksi käyttöön otetussa laissa turvapaikkaviraston, valitusviranomaisten ja vastaanotto- ja identifiointiviraston organisaatiosta ja toiminnasta (4375/2016), jolla on toimeenpantu EU:n turvapaikkadirektiivi Kreikan kansallisessa lainsäädännössä.<sup>284</sup>

Kreikan lainsäädännön mukaan turvapaikanhakijaa ei voida ottaa säilöön pelkästään kansainvälisen suojelun hakemisen tai laittoman maahantulon perusteella.<sup>285</sup> Lain 4375/2016 46 artiklasta löytyvät säilöön ottamisen jatkamisen perusteet muistuttavat muotoilultaan vastaanottodirektiivin 8 artiklassa esitettyä, mikä onkin luonnollista ottaen huomioon, että lailla on toimeenpantu EU-oikeutta kansallisessa lainsäädännössä. Mikäli turvapaikanhakija on jo valmiiksi ollut säilöön otettuna vanhan lainsäädännön nojalla, säilöön ottamista voidaan tällaisessa tapauksessa jatkaa laissa 4375/2016 mainittujen perusteiden nojalla.<sup>286</sup>

Lain 4375/2016 46 artiklan mukaan turvapaikanhakijan säilöön ottaminen on poikkeuksellinen keino ja sitä tulee käyttää vain tapauskohtaisen harkinnan jälkeen viimesijaisena keinona, kun vaihtoehtoja ei ole.<sup>287</sup> Säilöönoton vaihtoehdot on kirjattu lain 3907/2011 22 (3) artiklaan, jossa mainitaan muun muassa raportointivelvollisuus ja velvollisuus oleskella tietyl-

<sup>283</sup> Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, 2017 Update, s. 10-13.

<sup>284</sup> Ibid., s. 148.

<sup>285</sup> Laki 4375/2016, 46 (1) artikla.

<sup>286</sup> Ibid., 46 (2) artikla.

<sup>287</sup> Ibid.

lä alueella. Lain mukaan lopullisen päätöksen säilöön ottamisesta tekee poliisi Kreikan turvapaikkaviraston johtajan suosituksen jälkeen.<sup>288</sup>

### 5.3.3. Säilöönottokäytännöt

Kreikan säilöönottokäytännöt ovat herättäneet runsaasti kansainvälistä kritiikkiä. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitea on Kreikkaa koskeneessa raportissaan joulukuussa 2015 todennut, että Kreikan tulisi varmistaa säilöönoton välttämättömyys ja suhteellisuus sekä se, että säilöönnotolle on olemassa vaihtoehtoja kansallisessa lainsäädännössä ja että näitä vaihtoehtoja myös käytetään.<sup>289</sup> Ihmisoikeuskomitea kiinnitti raportissaan huomiota myös säilöönottamisten kestoon, säilöönotto-olosuhteiden parantamiseen sekä siihen, että säilöönottopäätös on tehtävä maahanmuuttajan ja turvapaikanhakijan yksilölliset olosuhteet huomioon ottaen.<sup>290</sup> Kreikkaa on ennen vuotta 2015 kritisoitu erityisesti alaikäisten ulkomaalaisten säännönmukaisista säilöön ottamisista.<sup>291</sup>

Vuoden 2015 tammi- ja syyskuun välisenä aikana Kreikassa oli säilöön otettuna 2164 turvapaikanhakijaa.<sup>292</sup> Vuonna 2016 Kreikassa tehtiin 14 864 ulkomaalaisen säilöön ottamista ja vuonna 2017 säilöön otettuja ulkomaalaisia Kreikassa oli 25 810. Turvapaikanhakijoita otettiin Kreikassa säilöön 4 072 vuonna 2016 ja 9 534 vuonna 2017.<sup>293</sup> Vuonna 2018 Kreikassa otettiin säilöön 31 126 ulkomaalaista ja 18 204 turvapaikanhakijaa.<sup>294</sup> Tilastoissa eivät ole mukana poliisiasemilla säilöön otettuna olleet ulkomaalaiset, koska Kreikan poliisiviranomaiset eivät ole antaneet tietoja poliisiasemilla säilössä pidettyjen ulkomaalaisten lukumää-

---

<sup>288</sup> Ibid., 46 (3) artikla.

<sup>289</sup> YK:n ihmisoikeuskomitea: Concluding observations on the second periodic report of Greece (2015), s. 6.

<sup>290</sup> Ibid.

<sup>291</sup> Esim. YK:n lasten oikeuksien komitea: Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: Greece (2012), s.14.

<sup>292</sup> Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, November 2015, s. 89.

<sup>293</sup> Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, 2017 Update, s. 18.

<sup>294</sup> Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, 2018 Update, s. 145.

ristä.<sup>295</sup> Tämän on katsottu voivan olennaisesti vääristää Kreikan tilastoja säilöön otettujen ulkomaalaisten määristä, sillä ulkomaalaisten pitämisen säilöön otettuna poliisiasemilla on todettu olevan Kreikassa yleistä.<sup>296</sup>

EU:n ja Turkin välisellä vuoden 2016 maaliskuussa Eurooppa-neuvoston puitteissa solmitulla ns. pakolaissopimuksella on ollut suuri vaikutus Kreikan säilöönottokäytäntöihin. Vuoden 2016 sopimuksen mukaan Kreikkaan Turkista luvattomasti saapuneet ulkomaalaiset palautetaan Turkkiin ja Turkki ryhtyy tarpeellisiin toimiin estääkseen laitonta maahanmuuttoa EU:n alueelle.<sup>297</sup> Vastineeksi yhteistyöstään Turkki saa EU:lta rahallisen korvauksen.<sup>298</sup> EU:n ja Turkin välinen sopimus on selvästi vähentänyt Kreikkaan Välimereltä saapuneiden ihmisten määrää. Vuonna 2016 Kreikkaan saapui Välimereltä 173 450 ihmistä ja vuonna 2017 meriteitse saapuneita oli 29 718.<sup>299</sup>

Sopimus EU:n ja Turkin välillä solmittiin vuoden 2015 pakolaiskriisin EU:lle aiheuttaman valtavan paineen olosuhteissa. EU:n ja Turkin pakolaissopimusta koskevassa tiedonannossa todetaan, että luvattomasti saapuneiden ihmisten palauttaminen Turkkiin on väliaikainen ja poikkeuksellinen toimenpide inhimillisen kärsimyksen lopettamiseksi ja yleisen järjestyksen palauttamiseksi.<sup>300</sup> Sopimuksen mukaan Kreikkaan saapuvat ihmiset on rekisteröitävä asianmukaisesti ja heidän turvapaikkahakemuksensa on käsiteltävä yksilöllisesti turvapaikkadirektiivin mukaisesti Kreikan viranomaisten toimesta ja yhteistyössä UNHCR:n kanssa.<sup>301</sup>

EU:n komission suunnitelman EU:n ja Turkin välisen sopimuksen toimeenpanosta mukaisesti säilöönottokapasiteettia on lisätty Kreikan saarilla ja säilöön ottaminen on ollut säännönmukaisesti käytetty keino erityisesti alhaisen turvapaikan hyväksymisprosentin kansalaisuuden omaavien ihmisten kohdalla.<sup>302</sup> Käytössä olevien säilöönottoyksiköiden määrä on

---

<sup>295</sup> The Greek Ombudsman: Migration Flows and Refugee Protection (2017), s. 57-58.

<sup>296</sup> Ibid., Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, 2017 Update, s. 145.

<sup>297</sup> Eurooppa-neuvosto: EU:n ja Turkin tiedonanto, 18 maaliskuuta 2016, kohdat 1 ja 3.

<sup>298</sup> Ibid., kohta 6.

<sup>299</sup> Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, 2017 Update, s. 14.

<sup>300</sup> Eurooppa-neuvosto: EU:n ja Turkin tiedonanto, 18 maaliskuuta 2016., kohta 1.

<sup>301</sup> Ibid.

<sup>302</sup> Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, 2017 Update, s. 146.

Kreikassa noussut kuudesta kahdeksaan vuosien 2016 ja 2017 välillä.<sup>303</sup> Tilastoista käy ilmi, että säilöön otettujen ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden määrä on noussut selvästi saapuneiden ihmisten määrän samanaikaisesti selvästi vähentyessä EU:n ja Turkin välisen sopimuksen vaikutuksesta. EU:n komissio on vuonna 2018 todennut, että turvapaikanhakijoiden säilöönottokapasiteettia Kreikassa on edelleen lisättävä palautusten tehostamiseksi.<sup>304</sup>

#### 5.3.4. Turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen Kreikassa Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n ohjeistuksen näkökulmasta

##### *5.3.4.1. Geneven pakolaissopimuksen 31 artikla ja turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen Kreikassa*

Kuten Unkarin kohdalla, turvapaikanhakijoiden säännönmukaisen säilöön ottamisen Kreikassa voi perustellusti katsoa olevan Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan vastaista. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeusneuvoston erityisraportoija on Kreikkaan toukokuussa 2016 tekemänsä vierailun aikana todennut, että Kreikkaan saapuvat turvapaikanhakijat otetaan EU:n ja Turkin välisen sopimuksen voimaantulon jälkeen järjestelmällisesti säilöön ja säilöön ottamisen olevan nykyään pakollinen osa turvapaikkaprosessia Kreikassa.<sup>305</sup> Unkarin kohdalla turvapaikanhakijoiden säännönmukaisen säilöön ottamisen Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan vastaisuudesta lausuttu koskee yhtäläisesti myös Kreikkaa.

---

<sup>303</sup> Ibid., s. 147-148.

<sup>304</sup> European Commission: EU-Turkey Statement Two years on (2018): More progress on returns to Turkey is needed.

<sup>305</sup> Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece (2017), kohdat 51, 54.

### 5.3.4.2. Turvapaikanhakijoiden säilöönotto Kreikassa UNHCR:n ohjeistuksen valossa

#### 5.3.4.2.1. Turvapaikanhakuoikeuden ja liikkumisvapauden kunnioittaminen

Kreikan nykylaisäädännön mukaan turvapaikanhakijaa ei siis saa ottaa säilöön pelkästään kansainvälisen suojelun hakemisen tai laittoman maahantulon perusteella.<sup>306</sup> Kreikassa käytännön ja lainsäädännön arvojen välillä on kuitenkin suuri ero ja turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen on Kreikassa huomattavasti yleisempää kuin lainsäädännön perusteella voisi päätellä.

Kuten edellä on todettu, säilöön ottaminen on EU:n ja Turkin välisen sopimuksen voimaantulon jälkeen ollut Kreikassa säännönmukaista. Kuten Unkarin kohdalla, tämän voi katsoa rikkovan UNHCR:n ohjeistuksen ensimmäisen kohdan mukaista velvollisuutta kunnioittaa turvapaikan hakemisen oikeutta perustavanlaatuisena oikeutena ja ohjeistuksen toisen kohdan liikkumisvapauden kunnioittamisen vaatimusta.

#### 5.3.4.2.2. Säilöön ottamisen perustuminen kansalliseen lakiin, mielivaltaisuuden kielto, sessuaaliset takeet ja riippumaton valvonta

Edellä on tehty katsaus turvapaikanhakijoiden säilöönoton mahdollistavaan lainsäädäntöön Kreikassa. Turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen perustuu siis Kreikassa kansallisen lain säännöksiin. Lain 4375/2016 14 artiklan mukaan maahan saapuviin turvapaikanhakijoihin voidaan kohdistaa liikkumisvapauden rajoituksia, minkä on todettu käytännössä tarkoittavan turvapaikanhakijoiden säännönmukaista säilöön ottamista.<sup>307</sup>

Maahan saapuessaan säilöön otetuille turvapaikanhakijoille ei anneta erillistä päätöstä säilöön ottamisesta eikä heillä ole minkäänlaista mahdollisuutta saada säilöönoton laillisuus ar-

<sup>306</sup> Laki 4375/2016, 46 (1) artikla.

<sup>307</sup> Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece (2017), kohta 51.

vioitavaksi tuomioistuimessa.<sup>308</sup> Kuten edellä Unkarin kohdalla on todettu, säilöön ottamisen yksilöllisen arvioinnin täydellinen puuttuminen on UNHCR:n ohjeistuksen neljännen kohdan mielivaltaisuuden kiellon ja seitsemännen kohdan prosessuaalisten minimivaatimusten täyttymisen vaatimuksen vastaista.

Kreikan lainsäädäntö määrittelee turvapaikanhakijoiden säilöön ottamiselle enimmäiskeston, mutta turvapaikanhakijoita on todettu pidettävän Kreikassa säilöön otettuina hyvinkin pitkiä aikoja.<sup>309</sup> Kestoltaan määrittelemätön säilöönotto on UNHCR:n ohjeistuksen kuudennen kohdan mukaisesti mielivaltaista ja näin ollen UNHCR:n ohjeistuksen vastaista. Valvontaelinten ja kansalaisjärjestöjen pääsyn säilöönottokeskuksiin Kreikassa on todettu olevan luvanvaraista ja riippuvan olosuhteista.<sup>310</sup> UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksen kymmenennen kohdan mukaan säilöönottolaitosten tulee olla avoinna myös yllätystarkastuksille, joten Kreikan ei voi katsoa täysimääräisesti täyttäneen UNHCR:n ohjeistuksen vaatimuksia. Toisaalta UNHCR:lle on kuitenkin Kreikassa sallittu jatkuva läsnäolo säilöönottokeskuksissa.<sup>311</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tammikuussa 2018 tapauksessa *J.R. ja muut v. Kreikka* ottanut kantaa EU:n ja Turkin välisen sopimuksen solmimisen jälkeen säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden säilöönoton laillisuuteen. Tapauksen olosuhteissa tuomioistuin katsoi, ettei säilöönotto ollut mielivaltaisen, koska päätös säilöön ottamisesta oli tehty kansallisen lain perusteella ja säilöönoton tarkoituksena oli turvapaikanhakijoiden tunnistamisen, rekisteröinnin ja karkotuksen mahdollistaminen.<sup>312</sup> EIT katsoi, että turvapaikanhakijoiden laittoman maassaolon estäminen sekä identifiointi ja rekisteröinti EU:n ja Turkin välisen sopimuksen mukaisesti ovat hyväksyttäviä perusteita säilöön ottamiselle eikä säilöönottoa näin ollen voitu pitää mielivaltaisena tai laittomana.<sup>313</sup> EIT:n johtopäätökset eivät kuitenkaan ole välttämättä yleistettävissä johtuen tapauksen olosuhteista. Tapauksessa *J.R. ja muut v.*

---

<sup>308</sup> Ibid.

<sup>309</sup> Ibid., Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, 2017 Update, s. 157-158.

<sup>310</sup> Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, 2017 Update, s. 115

<sup>311</sup> Esim. GNCHR report: Living conditions in hotspots and accommodation sites for migrants and refugees (2016), s. 13.

<sup>312</sup> EIT *J.R. ja muut v. Kreikka* (hakemus nro 22696/16) 25.1.2018, kohta 112, European Database of Asylum Law (EDAL): ECtHR-*J.R. and others v. Greece*, Application no. 22696/16, 25 January 2018: Decision & Reasoning, 4. kappale.

<sup>313</sup> EIT, *J.R. ja muut v. Kreikka* (2018), kohta 116, Pijnenburg, Annick: *JR and Others: what does the Court (not) say about the EU-Turkey Statement?* (2018): Findings of the Court, 3. kappale.

*Kreikka* oli kyse noin kuukauden mittaisesta säilöönotosta heti EU:n ja Turkin välisen sopimuksen voimaantulon jälkeen ja monia turvapaikanhakijoita on sen jälkeen pidetty Kreikassa säilöön otettuina huomattavasti pidempään.<sup>314</sup>

#### 5.3.4.2.3. Säilöön ottaminen poikkeuksellisenä keinona ja säilöön ottamisen vaihtoehdot

Turvapaikanhakijoiden säännönmukainen säilöön ottaminen rikkoo UNHCR:n ohjeistuksen neljännen kohdan vaatimusta säilöön ottamisesta poikkeuksellisenä keinona. Kreikkaa on toistuvasti kritisoitu siitä, ettei säilöönoton vaihtoehtoja harkita eikä käytetä.<sup>315</sup> Lain 4375/2016 46 (2) artiklan mukaan Kreikan viranomaisten tulisi harkita ja soveltaa säilöön ottamisen vaihtoehtoja ennen säilöönottoon turvautumista. On kuitenkin todettu, etteivät Kreikan maahanmuuttoviranomaiset käytännössä tee minkäänlaista arviota säilöönoton vaihtoehtojen käyttämisestä, vaan jättävät säilöönoton vaihtoehtojen harkinnan poliisin vastuulle.<sup>316</sup> Säilöönoton vaihtoehtojen harkinnan systemaattinen laiminlyönti on UNHCR:n ohjeistuksen neljännen kohdan vastaista.

#### 5.3.4.2.4. Säilöönottolaitosten olosuhteet, erityisolosuhteiden ja turvapaikanhakijoiden erityistarpeiden huomioonottaminen

Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun vastainen komitea on Kreikkaan 10.-19.4.2018 tekemänsä vierailun alustavissa havainnoissa todennut olosuhteiden Kreikan säilöönottokeskuksissa vaihtelevan suuresti.<sup>317</sup> Komitea havaitsi puutteita säilöönottokeskusten peruselinolosuhteissa muun muassa hygienian, terveydenhoidon ja tilanpuutteen osal-

<sup>314</sup> Pijnenburg, Annick: JR and Others: what does the Court (not) say about the EU-Turkey Statement? (2018): Generalisability of the findings, 2. kappale.

<sup>315</sup> Esim. The Greek Ombudsman: Migration flows and refugee protection (2017), s. 59, Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece (2017), kohta 48.

<sup>316</sup> Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, 2017 Update, s. 154.

<sup>317</sup> Preliminary observations made by the delegation of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) which visited Greece from 10 to 19 April 2018 (2018), s. 4.



ta.<sup>318</sup> Komitea totesi olosuhteiden yhdessä vierailuista säilöönottokeskuksista olleen niin huonot, että turvapaikanhakijoiden pitkäkestoinen säilöön ottaminen siellä voisi komitean arvion mukaan helposti täyttää epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kriteerit.<sup>319</sup> Näin vakavat puutteet säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden peruselinolosuhteissa ovat luonnollisesti myös UNHCR:n ohjeistuksen kahdeksannen kohdan vastaisia.

Kreikkaa on toistuvasti kritisoitu turvapaikanhakijoiden pitämisestä säilöön otettuina poliisiasemilla, joiden olosuhteissa on todettu olevan suuria puutteita.<sup>320</sup> Edellä on käynyt ilmi, että turvapaikanhakijoiden säilöönotto poliisiasemilla on Kreikassa yleinen käytäntö. UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksen kahdeksannessa kohdassa todetaan suorasanaisesti, ettei turvapaikanhakijoiden pitäminen säilöön otettuina poliisiasemilla ole sopivaa.<sup>321</sup>

UNHCR:n ohjeistuksen yhdeksännen kohdan mukaan turvapaikanhakijoiden erityisolosuhteet tulee ottaa huomioon. Kreikan lainsäädännöstä löytyy UNHCR:n ohjeistusta vastaava lista haavoittuvassa asemassa olevista ihmisryhmistä, jotka vaativat erityistä huomiota.<sup>322</sup> Erityistä huomiota vaativien turvapaikanhakijoiden tunnistamisessa on kuitenkin Kreikassa todettu systemaattisia puutteita eikä lainsäädännön takaama suoja välttämättä toteudu.<sup>323</sup> Mikäli erityistä huomiota vaativia turvapaikanhakijoita ei tunnisteta, ei heidän erityisolosuhteitaan myöskään voida ottaa säilöön ottamisen käytännöissä huomioon.

Lapsia ei UNHCR:n ohjeistuksen yhdeksännen kohdan mukaan tulisi lähtökohtaisesti ottaa lainkaan säilöön. Kreikan lainsäädäntö sallii turvapaikanhakijoina maahan tulleiden alaikäisten säilöön ottamisen.<sup>324</sup> On todettu, että alaikäisiä turvapaikanhakijoita pidetään Kreikassa säilöön otettuina säilöönottokeskuksissa ja myös poliisiasemilla.<sup>325</sup> Olosuhteiden Kreikan säilöönottokeskuksissa on todettu altistavan säilöön otetut alaikäiset turvapaikanhakijat riskille joutua hyväksikäytön ja väkivallan uhriksi.<sup>326</sup> Voidaankin todeta, ettei Kreikka ole

---

<sup>318</sup> Ibid., s. 5-6.

<sup>319</sup> Ibid., s. 4.

<sup>320</sup> Ibid., s. 5., Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Country Report Greece, 2017 Update, s. 160.

<sup>321</sup> UNHCR Detention Guidelines 2012, s. 29.

<sup>322</sup> Laki 4375/16, 14 artikla, Laki 3907/2011, artikla 11(2).

<sup>323</sup> The Greek Ombudsman: Migration flows and refugee protection (2017), s. 18-21.

<sup>324</sup> Laki 4375/16, 14(2), 46(2) artiklat.

<sup>325</sup> The Greek Ombudsman: Migration flows and refugee protection (2017), s. 58.

<sup>326</sup> Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece (2017), kohta 90.

noudattanut UNHCR:n ohjeistuksen vaatimuksia alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisesta.

### 5.3.5. Kreikan harkintamarginaalin arviointi

Säännönmukainen turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen ja säilöön ottamisen edellytysten yksilöllisen arvioinnin puuttuminen Kreikassa ylittää selkeästi EU-jäsenvaltion harkintamarginaalin rajat sekä Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan että UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksen valossa. Turvapaikanhakijoiden systemaattinen säilöön ottaminen on Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan kieltämä rangaistus ja rikkoo UNHCR:n ohjeistuksen vaatimusta turvapaikanhakijoiden liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden kunnioittamisesta.

Yksilöllisen arvioinnin puuttuminen sulkee säilöönoton vaihtoehtojen harkinnan pois eivätkä turvapaikanhakijan prosessuaaliset minimitaakat säilöönottoasiassa voi toteutua. Tämä on UNHCR:n ohjeistuksen vastaista. Kreikka on ylittänyt harkintamarginaalin rajat myös säilöönottokeskusten olosuhteiden minimivaatimusten suhteen. Turvapaikanhakijoiden erityisolosuhteiden huomioon ottamisen laiminlyöminen ja alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen on niin ikään UNHCR:n ohjeistuksen vastaista.

Kreikkaan on Välimerellä sijaitsevana EU:n ulkorajavaltiona kohdistunut maahanmuuton aiheuttamaa painetta jo pitkään ennen vuoden 2015 pakolaiskriisiä. Kreikka on myös verrattuna kahteen muuhun vertailuun otettuun EU-jäsenvaltioon ollut maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden kohtelun suhteen jo pidempään kritiikin, valvontaelinten tarkkailun ja myös oikeudellisen arvioinnin kohde, kuten esimerkiksi edellä mainittu *M.S.S. v. Kreikka*-tapaus osoittaa.

Euroopan Unionin kannalta katsottuna pakottavissa olosuhteissa vuonna 2016 Turkin kanssa solmittu sopimus laventaa Kreikan harkintamarginaalia turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen suhteen. EU on valmis sallimaan turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen Kreikassa tulijoiden tunnistamista, rekisteröintiä ja käännäyttämistä varten osana EU:n maahanmuutto-

kontrollia ja kolmansista maista tulevan maahanmuuton tyrehtyttämiseksi Turkin kanssa solmittua sopimusta.

Geneven pakolaissopimus ja muut ihmisoikeusnormit asettavat kuitenkin rajoja turvapaikanhakijoiden säilöön ottamiselle Kreikassa myös EU:n ja Turkin ja välisen sopimuksen solmimisen jälkeisessä tilanteessa. Voidaan havaita, että EU ja eurooppalaiset tuomioistuinten ovat poliittisten realiteettien vuoksi olleet haluttomia Kreikan oikeudellisen harkintamarginaalin arviointiin. Unionin tuomioistuin on todennut, ettei EU:n ja Turkin välinen sopimus kuulu sen toimivaltaan.<sup>327</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottanee myös jatkossa poliittiset realiteetit huomioon turvapaikanhakijoiden kohtelua Kreikassa koskevissa asioissa.<sup>328</sup>

Onkin tärkeää, että ainakin Kreikan poliittinen vastuu turvapaikanhakijoiden kohtelun ja säilöön ottamisen suhteen toteutuu, jos oikeudellisen harkintamarginaalin rajojen ylittäminen ei EU:n ja Turkin välisen sopimuksen jälkeisissä olosuhteissa tule arvioitavaksi tai johda toimenpiteisiin. Kansalaisjärjestöillä ja valvontaelimillä on olennainen rooli ihmisoikeusnormeja rikkovien käytäntöjen esiin nostamisessa myös Kreikassa tapahtuvan turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen kohdalla. Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaari on Kreikkaan kesäkuussa 2018 tekemänsä vierailun perusteella todennut, ettei turvapaikanhakijoiden huonoa kohtelua Kreikassa voi enää perustella vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeisestä rajojen sulkemisesta aiheutuneella poikkeustilalla.<sup>329</sup>

---

<sup>327</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen määräys asiassa T-192/16 (2017), kohdat 46-74.

<sup>328</sup> Pijnenburg, Annick: JR and Others: what does the Court (not) say about the EU-Turkey Statement? (2018): Implications for the EU-Turkey Statement, 2. kappale.

<sup>329</sup> Report of the Commissioner for human rights of the Council of Europe Dunja Mijatovic following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018 (2018), s. 11.

## **6. EU-jäsenvaltion harkintamarginaali turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisessa Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n ohjeistuksen valossa**

### **6.1. Oikeudellisen harkintamarginaalin rajat**

#### **6.1.1. Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n säilöönotto-ohjeistuksen oikeudellinen sitovuus EU-jäsenvaltioissa**

Geneven pakolaissopimus on siihen liittyneitä valtioita sitova valtiosopimus. UNHCR:n pakolaissopimuksen toimeenpanon valvojan mandaatin puitteissa antama ohjeistus on myös jossain määrin pakolaissopimuksen jäsenvaltioita sitovaa. Pakolaissopimuksen jäsenvaltiolla on Geneven pakolaissopimuksen 35 artiklasta ja UNHCR:n perussäännön kahdeksannesta kappaleesta seuraava velvollisuus yhteistyöhön UNHCR:n kanssa erityisesti sen suorittaessa toimeenpanon valvontatehtäväänsä.

EU-jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön on nykyään suurelta osin inkorporoitu EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän piirissä annetun turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskevan sääntelyn asettamat vaatimukset. EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan ja turvapaikanhakijoista EU:n tasolla annetun sääntelyn perustana on Geneven pakolaissopimus ja täten myös Geneven pakolaissopimuksen kriteerit on EU-sääntelyn kautta tuotu EU-jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. Pakolaissopimuksen sisältämät turvapaikanhakijoiden kohtelua koskevat kriteerit sitovat EU-jäsenvaltioita nykyään siis monelta osin paitsi valtiosopimuksena myös EU-oikeuden ja jäsenvaltioiden oman kansallisen lainsäädännön kautta.

Edellä on käynyt ilmi, että tietyt EU-jäsenvaltiot ovat säilöönottokäytännöillään rikkoneet räikeästikin Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n ohjeistuksen vaatimuksia turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen edellytyksistä ja olosuhteista. Turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskevien kansainvälisen oikeuden normien rikkomukset eivät ole

useissa tapauksissa kuitenkin johtaneet oikeudellisen vastuun toteutumiseen huolimatta näiden normien kiistattomasta oikeudellisesta sitovuudesta.

#### 6.1.2. Oikeudellisen harkintamarginaalin rajat Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n ohjeistuksen valossa

Voidaan todeta EU-jäsenvaltion oikeudellisen harkintamarginaalin rajojen tulleen ylitetyksi Kreikan ja Unkarin kohdalla erityisesti säännönmukaisen turvapaikkaprosessiin pakollisena osana kuuluvan säilöönnoton osalta. Geneven pakolaissopimuksen tulkinta vaihtelee valtioiden välillä. 31 artiklan tulkinta vilpittömässä mielessä tavanomaisessa merkityksessä konteksti ja sopimuksen tavoitteet huomioiden ei kuitenkaan veny turvapaikanhakijoiden säännönmukaisen säilöön ottamisen sallivaksi asti. UNHCR:n Geneven pakolaissopimuksen tulkintaa ohjaavassa säilöönotto-ohjeistuksessa vaatimuksena on turvapaikanhakijan säilöön ottaminen vain viimesijaisena ja poikkeuksellisen keinona. UNHCR on todennut, ettei valtio toimeenpane sopimusta vilpittömässä mielessä, jos se pyrkii välttelemään hyväksymiään velvoitteita tai pyrkii epäsuorasti tekemään asioita, jotka ovat suoraan tehtynä kiellettyjä.<sup>330</sup>

Turvapaikanhakijoiden automaattinen säilöön ottaminen osana turvapaikkaprosessia on muiden ihmisoikeusnormien rikkomuksen ohella Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan kieltämä rangaistus. Turvapaikanhakijoiden systemaattinen säilöönotto rikkoo UNHCR:n ohjeistuksen vaatimusta turvapaikanhakijoiden liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden kunnioittamisesta. Järjestelmällinen turvapaikkaprosessiin kuuluva säilöön ottaminen, jonka tarkoituksena on vähentää maahantulon houkuttavuutta, on UNHCR:n ohjeistuksen turvapaikan hakemisen oikeuden kunnioittamisen vaatimuksen vastaista. Säilöön ottamisen käyttäminen estävyystarkoituksessa on myös yleisemmin kansainvälisen oikeuden vastaista, kuten edellä on käynyt ilmi.

Unkari ja Kreikka ovat ylittäneet säilöön ottamisen harkintamarginaalin rajat yksilölliseen arvioon perustuvien säilöönottopäätösten puuttuessa nykytilanteessa molemmissa maissa.

---

<sup>330</sup> UNHCR intervention before the House of Lords in the case of European Roma Rights Centre and Others v. Immigration Officer at Prague Airport, Secretary of State for the Home Department, 28 September 2004, kohta 32.

UNHCR:n ohjeistuksen valossa on hyvin ongelmallista, jos säilöön ottamisen välttämättömyyttä, suhteellisuutta ja kohtuullisuutta ei arvioida yksilöllisesti kunkin tapauksen olosuhteiden valossa eikä säilöön ottamisesta anneta erillistä päätöstä. Yksilöllisen arvioinnin puuttuessa turvapaikanhakijan säilöön ottaminen on UNHCR:n ohjeistuksen vastaisesti mielivaltainen. Säilöönoton välttämättömyys tulee arvioida yksilöllisesti ottaen huomioon liikkumisvapauden rajoituksen tavoitteet ja mahdollisuus käyttää vähemmän rajoittavia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>331</sup> Myöskään UNHCR:n ohjeistuksen edellyttämät prosessuaaliset takeet eivät voi toteutua, jos säilöön ottamisesta ei anneta tapauksen olosuhteiden yksilölliseen harkintaan perustuvaa päätöstä.

Säilöönoton vaihtoehtojen harkinnassa ja käyttämisessä on havaittu puutteita kaikissa vertailuun otetuista EU-jäsenvaltioista. Laissa säädettyjen säilöön ottamisen vaihtoehtojen ottamisen huomioon kokonaisharkinnassa on UNHCR:n ohjeistuksen mukaan välttämätöntä, jotta varmistetaan säilöön ottamisen käyttäminen vain viimesijaisena keinona. Yksilölliseen tapauksen olosuhteiden arviointiin perustuvan säilöönottopäätöksen puuttuminen sulkee myös säilöönoton vaihtoehtojen harkinnan kokonaan pois, mikä on selkeästi UNHCR:n ohjeistuksen vastaista.

Säilöönottolaitosten olosuhteiden ja säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden kohtelun tulee UNHCR:n ohjeistuksen mukaisesti täyttää inhimillisyyden ja turvapaikanhakijoiden ihmisarvon kunnioittamisen vaatimukset. Turvapaikanhakijoita tulisi pitää säilössä vain säilöönottolaitoksiksi virallisesti tunnustetuissa paikoissa, joissa on tarjolla kohtuulliset peruselinolosuhteet ja riittävä terveydenhoito. Edellä on käynyt ilmi vakavia puutteita säilöönottokeskusten olosuhteissa Unkarissa ja Kreikassa. Turvapaikanhakijoiden pitämistä säilössä poliisi-aseilla UNHCR:n ohjeistuksen vastaisesti esiintyi kaikissa tarkastelluista EU-jäsenvaltioista.

UNHCR:n ohjeistuksen mukaisesti turvapaikanhakijoiden erityisolosuhteet tulee ottaa huomioon. Kaikissa tarkasteluun otetuista EU-jäsenvaltioista esiintyi puutteita erityishuomiota vaativien turvapaikanhakijoiden tunnistamisessa ja erityisolosuhteiden huomioon ottamises-

---

<sup>331</sup> Costello 2017, s. 45.

sa. UNHCR:n ohjeistuksen mukaan lapsia ei lähtökohtaisesti tulisi ottaa lainkaan säilöön. Kuitenkin alaikäisten turvapaikanhakijoiden laajamittaista säilöönottoa on todettu tapahtuvan Kreikassa ja Unkarissa. Suomessa voidaan todeta edetyn kohti alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen kieltoa, mutta myös Suomessa esiintyi viime vuosien lainsäädäntömuutosten jälkeen edelleen alaikäisten säilöön ottamista.

### 6.1.3. Oikeudellisen harkintamarginaalin valvonta ja oikeudellisen vastuun toteutuminen

Edellä on käynyt ilmi, että kansainväliseen pakolaisten suojelun järjestelmään ei kuulu sellaista ylikansallista tuomioistuinta, jolla olisi toimivalta muuttaa kansallisten tuomioistuinten päätöksiä. Valtiot ovat olleet haluttomia viemään Geneven pakolaissopimusta koskevia riitoja kansainväliseen tuomioistuimeen. UNHCR:n toimivaltaan Geneven pakolaissopimuksen valvojana ei kuulu varsinaista pakotusvaltaa eikä UNHCR ole oikeudellinen elin. EU-jäsenvaltion oikeudellinen vastuu Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan ja UNHCR:n ohjeistuksen rikkomisesta toteutuukin lähinnä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai Unionin tuomioistuimen kautta. Eurooppalaisiin tuomioistuihin päätyneissä turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskeneissa asioissa on ollut kyse esimerkiksi säilöönnoton laillisuudesta, kestosta ja säilöönottolaitosten olosuhteista.

EU-jäsenvaltion oikeudellisen harkintamarginaalin turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen suhteen voidaan nähdä EU-oikeuden vaikutuksesta kaventuneen huomattavasti. Edellä on käynyt ilmi EU-jäsenvaltioiden säilöönottokäytäntöjen poikenneen toisistaan huomattavassa määrin vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana ja seuraavina vuosina huolimatta siitä, että jäsenvaltiot ovat sidottuja samoihin EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän piirissä annettuihin Geneven pakolaissopimukseen perustuviin säännöksiin. EU-jäsenvaltioiden oikeudellinen vastuu harkintamarginaalin rajojen ylittämisestä ei ole kaikissa tapauksissa kuitenkaan toteutunut.

Eurooppalaiset tuomioistuimet joutuvat ottamaan harkinnassaan huomioon Eurooppaan suuntautuvien maahanmuuttovirtojen aiheuttamat poliittiset realiteetit ja EU-jäsenvaltioiden

kansallisen suvereniteetin ulkomaalaisasioissa. Valtion suvereenisuuden on perinteisesti nähty olevan yhteydessä valtion alueeseen ja valtioilla on katsottu olevan luovuttamaton oikeus kontrolloida ulkomaalaisten pääsyä alueelleen.<sup>332</sup> Tuomioistuimet saattavat käyttää myös toimivaltaan liittyviä argumentteja välttyäkseen ottamasta kantaa valtioiden suvereniteetin kannalta sensitiivisiin ulkomaalaisasioihin. Esimerkiksi Unionin tuomioistuin on vuonna 2014 *Qurbani*-tapauksessa todennut, ettei Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan suora tulkinta kuulu sen toimivaltaan.<sup>333</sup> Myös EU on joutunut joustamaan yhteisen turvapaikkapolitiikan perustana olevien oikeudenmukaisuuden ja turvapaikanhakijoiden inhimillisen kohtelun periaatteista yrittäessään vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeisissä pakottavissa olosuhteissa saada EU:n alueelle kolmansista maista suuntautuvaa maahanmuuttoa kontrolliin.

## 6.2. Seuraukset poliittisen harkintamarginaalin rajojen ylittämisestä

Vaikkei valtion oikeudellinen vastuu turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskevien normien rikkomisesta toteutuisi, voi valtio joutua kantamaan ihmisoikeusrikkomuksistaan poliittisen vastuun. Laaja ja jatkuva kritiikki valvontaelimiltä, muilta valtioilta, medialta ja kansalaisyhteiskunnalta on useimmissa tapauksissa valtion turvapaikanhakijoiden kohtelua ja myös säilöönottoa koskevaan harkintaan tosiasiallisesti vaikuttava seikka.

Tarkastelluista EU-jäsenvaltioista Kreikkaan on jo pidempään kohdistunut kansainvälistä kritiikkiä ja negatiivista huomiota maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden kohtelusta. Kreikka poliittisen harkintamarginaalin voidaan todeta laajentuneen EU:n ja Turkin välisen sopimuksen solmimisen jälkeisissä olosuhteissa. EU ja muut EU-jäsenvaltiot ovat valmiita sallimaan kansainvälisen oikeuden normien vastaista turvapaikanhakijoiden kohtelua ja säilöön ottamista Kreikassa osana vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeistä EU:n maahanmuuttovirtojen kontrollia. Valvontaelimet, ihmisoikeusjärjestöt ja kansalaisjärjestöt ovat kuitenkin kiinnittäneet huomiota Kreikan säilöönottokäytäntöihin myös nykytilanteessa erityisesti säilöönottokeskusten olosuhteiden osalta.

<sup>332</sup> Cornelisse 2012, s. 225.

<sup>333</sup> EUT asia C-481/13, Mohammad Ferooz Qurbani, 17.7.2014, kohdat 17-30.



Unkarin maahantulon houkuttavuuden vähentämiseen ja turvapaikanhakijoiden maahan pääsyn estämiseen tähtäävät toimet vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana ja jälkeen ovat nousseet säännöllisesti otsikoihin. Unkariin on kohdistunut voimakasta ja jatkuvaa kritiikkiä UNHCR:n, EU:n, eurooppalaisten ja kansainvälisten valvontaelinten, ihmisoikeusjärjestöjen, muiden valtioiden ja median toimesta. Unkarissa nykytilanteessa tapahtuva turvapaikanhakijoiden säännönmukainen säilöön ottaminen ja säilöönottokeskusten olosuhteet ovat aiheuttaneet Unkarille huomattavan määrän negatiivista julkisuutta.

Myös Suomea on valvontaelinten toimesta kritisoitu tietyistä turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen käytännöistä, muttei kuitenkaan Unkariin ja Kreikkaan verrattavissa määrin. Ulkomaalaisten säilöön ottamisen epäkohtien nostaminen esiin valvontaelinten toimesta on johtanut Suomessa lainsäädäntömuutoksiin, kuten edellä on käynyt ilmi. Alaikäisten säilöön ottamisen osalta voidaan todeta Suomessa edetyn kohti säilöönoton kieltämistä nimenomaan kansainvälisen oikeuden normien vaatimuksiin nojanneiden valvontaelinten kritiikin vaikutuksesta.

Poliittinen vastuu harkintamarginaalin rajojen ylityksistä ei kuitenkaan takaa valtion käytäntöjen muuttumista ja ihmisoikeusrikkomusten loppumista, kuten Unkarin tapauksessa voidaan todeta. Edes oikeudellisen vastuun toteutuminen ei ole tähän mennessä saanut Unkaria muuttamaan ihmisoikeusnormeja rikkovia turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen käytäntöjään, joiden tavoitteena on maahantulon houkuttavuuden vähentäminen. Tällaisessa tapauksessa on tärkeää, että valtion ihmisoikeusrikkomuksia nostetaan esiin myös jatkossa, jottei poliittisen ja mahdollisesti myös oikeudellisen vastuun toteutumisen paine hellitä.

## 7. Johtopäätökset

Turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen tai laajemmin ulkomaalaisten säilöön ottaminen on syvälle valtion suvereenisuuden ytimeen ulottuva asia. Säilöön ottaminen osana maahanmuuton kansallista kontrollia liittyy valtion oikeuteen päättää ulkomaalaisten maahan päästämisen ja maassa oleskelun edellytyksistä. Ei ole realistista odottaa hyvin erilaisissa tilanteissa olevien, erilaisia arvoja yhteiskunnissaan ylläpitävien ja maantieteellisesti eri paikoissa sijaitsevien EU-jäsenvaltioiden luopuvan kaikesta kansallisesta harkintavallastaan turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen suhteen. Valtion maantieteellisen sijainnin ja valti-oon kohdistuvan maahanmuuttopaineen voidaan selkeästi todeta vaikuttavan omaksuttuihin keinoihin myös turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen kohdalla. Vuoden 2015 pakolaiskriisin kaltaiset poikkeukselliset tapahtumat aiheuttavat jäsenvaltioille ja myös EU:lle itselleen tarpeen löytää keinoja hallita maahanmuuttovirtoja. Tällöin uuden tiukemman lainsäädännön antamisen lisäksi myös säilöön ottamisen kansainvälisestä oikeudesta seuraavia edellytyksiä saatetaan poliittisten realiteettien vuoksi tulkita sallivammin.

Huolimatta tietyn asteisesta kansallisen harkintavallan säilyttämisestä on minimistandardit turvapaikanhakijoiden kohtelussa otettava huomioon. Geneven pakolaissopimus on tärkein kansainvälisiä standardeja turvapaikanhakijoiden kohtelulle asettava instrumentti. UNHCR:n antama ohjeistus ohjaa Geneven pakolaissopimuksen tulkintaa sopimuksen jäsenvaltioissa. Jos EU haluaa uskottavasti näyttäytyä ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja oikeudenmukaisuuden projektina, on sen kyettävä takaamaan Geneven pakolaissopimuksen mukaisesti turvapaikanhakijoiden oikeuksien vähimmäistason toteutuminen jäsenvaltioissaan. Myös EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden kannalta on olennaista, että EU-jäsenvaltioissa noudatetaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustana olevan Geneven pakolaissopimuksen standardeja.

Seuraukset turvapaikanhakijoiden kohtelua koskevista normeista poikkeamisista voivat olla oikeudellisia tai poliittisia, kuten esimerkiksi kansainvälinen kritiikki tai tahra valtion maineessa ihmisoikeuksien kunnioittamisen suhteen. Turvapaikanhakijoiden säilöön ottamista koskevien kansainvälisen oikeuden normien rikkomukset eivät normien oikeudellisesta sitovuudesta huolimatta useissa tapauksissa päädy ylikansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi,

kuten edellä on käynyt ilmi. Poliittinen ja oikeudellinen harkintamarginaali toimivat rinnakkain ja poliittinen vastuu voi toimia varajärjestelmänä, jos oikeudellinen vastuu ei toteudu. Poliittisen harkintamarginaalin ylittämisestä seuraava negatiivinen julkisuus ja valtioon kohdistuva laajakaan kritiikki ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa takaa ihmisoikeusnormien vastaisten käytäntöjen loppumista.

Unkarin esimerkin perusteella voidaan todeta, ettei UNHCR:llä, muilla valtioilla, valvontaelimillä tai kansalaisyhteiskunnalla välttämättä ole keinoja saada sekä oikeudellisen että poliittisen harkintamarginaalin rajat ylittänyttä valtiota muuttamaan käytäntöjään. Mikäli kansalliset tuomioistuimet eivät puutu EU-jäsenvaltion kansainvälisen oikeuden normien vastaisiin toimiin, jää eurooppalaisten tuomioistuinten vastuulle saada valtio noudattamaan Geneven pakolaissopimuksen ja UNHCR:n ohjeistuksen mukaisia standardeja turvapaikanhakijoiden kohtelusta ja säilöön ottamisesta. Poliittiset realiteetit voivat kuitenkin rajoittaa eurooppalaisten tuomioistuinten halukkuutta ottaa kantaa turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien toteutumiseen etenkin EU:n ulkorajalla sijaitsevien jäsenvaltioiden kohdalla. Tällöin turvapaikanhakijoiden tehokkaaseen suojeluun valtioiden hyväksymien kansainvälisen oikeuden normien pohjalta jää aukko, jota on vaikea nykyaikana ihmisoikeuksien kunnioittamiseen sitoutuneessa Euroopassa perustella hyväksyttävällä tavalla.